



UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

FACULDADE DE DIREITO

**OS MALEFÍCIOS DA CORRUPÇÃO POLÍTICA NA
CONCRETIZAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO
ANGOLANO**

Dissertação com vista à obtenção de grau de Mestre em Direito Público

Autor

Adérito Pilartes Henrique Miguel

Orientador

Doutor Jorge Bacelar Gouveia, Professor da Faculdade de Direito da Universidade

Nova de Lisboa

Lisboa, Junho de 2016

OS MALEFÍCIOS DA CORRUPÇÃO POLÍTICA NA CONCRETIZAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO ANGOLANO

Autor

Adérito Pilartes Henrique Miguel

Orientador

Doutor Jorge Bacelar Gouveia, Professor da Faculdade de Direito da Universidade

Nova de Lisboa

“Dissertação de Fim de Curso com vista à obtenção do grau de Mestre em Direito, pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, orientado pelo Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia”

Lisboa, Junho de 2016

Prólogo

“Não prestamos para nada se só formos bons para nós próprios”.

Voltaire

Declaração anti-plágio

Declaro que a Dissertação apresentada é de minha exclusiva autoria e que toda a utilização e contribuição de textos alheios estão devidamente identificadas.

Declaração de caracteres

Declaro que o corpo da tese ou dissertação, incluindo espaços e notas, ocupa um total de
154 446 Caracteres.

Orientações de Leitura

- i) A nossa dissertação foi escrita à luz do antigo acordo ortográfico;
- ii) As citações em roda pé indicam sempre o autor, o título integral da obra em itálico, o volume, edição, o ano civil e o número da página;
- iii) Os artigos constantes de publicações periódicas são identificados pelo nome do autor, título integral do artigo e o título da publicação em itálico, número e ano da publicação, o ano civil e o número da página;
- iv) A sequência das referências bibliográficas constantes na mesma nota de rodapé obedece, em regra, ao critério cronológico, não se estabelecendo qualquer distinção entre bibliografia nacional e estrangeira;
- v) As transcrições são feitas na língua portuguesa, sendo da responsabilidade do autor se outra coisa não resultar do texto; algumas transcrições, dada a sua importância, aparecerem igualmente na língua original.

Dedicatória

Dedico este trabalho à memória do meu Pai Artur Vasco Miguel e do meu irmão Alberto Miguel;

À minha Mãe Angelina, pelos seus ensinamentos e pela lição de vida;

Às minhas Irmãs Laura Capula, Eugénia Miguel e Alice Miguel, ao meu Irmão Ivan Miguel, pelo carinho, pela compreensão e pelo apoio dado durante o curso.

Agradecimentos

Agradeço a Deus pela força e saúde que me concedeu durante a minha formação.

Sou grato pelo apoio incondicional da minha família, que nos momentos mais difíceis me apoiou e desejou força, mesmo distante pude sentir o calor e apoio prestados.

Um agradecimento especial ao Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia que durante a feitura do trabalho mostrou-se sempre disponível em ajudar com toda sua paciência e humildade.

Aos meus amigos Lecelino Gomes, Flávia Félix, David Saraiva, ao casal amigo Salvador André e Irína Carneiro André, Daniel Semedo, Camila Bonin, Patrícia Cabral, pelos momentos em que me sentia sozinho eles mostraram-se incansáveis em fazer-me companhia.

Não gostaria de terminar sem poder manifestar a minha gratidão ao Prof. Dr. Helder Bahu e à minha prima Agns Bahu, à Mãe Cacilda Sachiambo e a Tia Alda Simões o meu eterno reconhecimento. Das lágrimas ao meu sorriso final.

Ao Dr. Emile Cochat, pelas palavras de estímulo, pela amizade que sempre me dedicou.

A todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para a minha chegada à recta final: Ser Mestre.

À vida, pela razão inerente de se ser.

Minha gratidão!

Resumo

A corrupção é um espaço de vícios onde o poder do interesse público, vincula sobre os interesses privados, cuja acção põe em causa as finalidades últimas do Estado democrático e de direito. A metodologia usada foi a pesquisa qualitativa usando um procedimento técnico, na qual recorremos à actividade de localização e consulta de fontes diversas de informação escrita, para a colecta de dados gerais e específicos. No nosso trabalho chegamos à conclusão de que não podemos eliminar a corrupção para que possamos concretizar os fins últimos do Estado democrático de direito, mas que podemos reduzi-la, por meio de um processo continuado e permanente de melhorias institucionais legal e cultural, que visam combater suas causas e efeitos.

Palavras chaves: Corrupção, Estado Democrático e de Direito.

Abstract

Corruption is a space where the power of addiction in the public interest, is binding on private interests, which his action challenging the ultimate purposes of the democratic state and law. The methodology used was a qualitative method using the bibliography, in which recourse to query location and activity of diverse sources of information written for the collection of general and specific data. In our work we come to the conclusion that we can not eliminate corruption so that we can achieve the ultimate goal of a democratic state of law, but we can reduce it, through a continuous process improvements and ongoing legal and cultural institutions, which view tackle its causes and effects.

Key-words: Corruption, Democratic State of law.

Índice

Introdução	13
I Capítulo: Os Reflexos Negativos da Corrupção na Efectivação dos Direitos Sociais	17
1.1 O Estado Liberal	23
1.2 O Estado Social	28
1.3 Direito Social à Saúde.....	32
1.4 Direito Social à Educação.....	38
II Capítulo: O Estado Democrático e a Defesa da Moralidade Administrativa	43
2.1 Estado de Direito e a Perspectiva Garantista.....	47
2.1.2 Estado Garantista versus Estado Patrimonial	51
A) Legitimidade	53
B) Sistema Normativo	55
C) Soberania	56
D) Impunidade.....	59
2.2 O Interesse Público na Concepção Garantista	61
2.3 Princípio da Moralidade Administrativa (Probidade Administrativa)	67
2.3.1 Significado da Lei da Probidade Pública	75
2.3.2 Consequência dos Actos de Improbidade na Lei nº 3/10, de 29 de Março	77
2.3.3 Inserção Constitucional do Princípio da Moralidade Administrativa	78
III Capítulo: Instrumentos Constitucionais Angolanos no.....	81
Combate à Corrupção	81
A) Constituição da República	82
B) Código Penal	83
C) Lei nº 3/10, de 29 de Março, Lei da probidade pública.....	84
D) Lei nº 3/96, de 5 de Abril, Lei da Alta Autoridade contra a corrupção ..	84

E) Instrumentos internacionais de combate à corrupção	85
3.1 O Estado Democrático de Direito e o Ministério Público no Combate à Corrupção.....	86
3.1.1 Os Órgãos Primordiais de Combate à Corrupção	92
A) O Tribunal de Contas.....	93
B) Alta Autoridade Contra a Corrupção	95
3.2 O Combate Repressivo ao Acto de Corrupção e a Impunidade.....	97
3.3 O Controlo Social no Combate a Corrupção	98
IV. Conclusão	103
V. Bibliografia.....	105

Introdução

A temática dos malefícios da corrupção política na concretização do Estado Democrático de Direito Angolano, tem a sua pertinência no facto de abordar um assunto que constitui uma aposta do Estado na luta contra a corrupção política, para uma melhor governação e concretização dos fins que este tende a alcançar no exercício do poder, em conformidade com a constituição e outros diplomas legais vigentes no Estado angolano.

O estudo não possui um carácter inédito para o Direito angolano, pois já alguns artigos (escritos e publicados) e conferências que algumas instituições têm levado a cabo.

Hoje, a temática dos malefícios da corrupção política é um problema que abrange não só o Estado angolano, mas tem um carácter mundial que coloca em causa os princípios do Estado Democrático de Direito, uma vez que ataca a essência da democracia e os seus valores fundamentais (de igualdade, transparência, livre concorrência, imparcialidade, legalidade, integridade), valores que não têm o mesmo significado num regime autoritário.

Parafraseando Leonardo Avritzer, a corrupção política é espaço de vícios, onde os interesses privados imperam em relação aos interesses públicos.

O que quer dizer que quando os agentes públicos decidem actuar e/ou conformam a sua actuação pelo recebimento de um suborno, as suas decisões não são as objectivamente mais adequadas à prossecução do interesse comum, sendo antes recortadas pelo interesse individual do agente.

A corrupção não afecta apenas o Estado e a sua natureza democrática, mas também a economia, o que permite justificar quer a criminalização da corrupção no sector privado, quer a criminalização da corrupção no sector público.

Em bom rigor se a corrupção é o espaço de vícios, onde os interesses privados imperam em relação aos interesses públicos, fazendo apelo ao Relatório da comissão de justiça do Senado belga, a corrupção privada resulta da verificação de que, o cliente de uma empresa pode procurar corromper um funcionário desta, para obter vantagens, e do

facto de a corrupção no seio de uma entidade privada poder constituir um meio de infiltração da actividade económica lícita, por uma organização criminal.

Assim, é sintomática a mutação da corrupção como patologia do sistema público de governo, para um conjunto de deformações dos mecanismos privados ligados ao bom funcionamento da economia e da transparência dos processos de decisão que com ela têm qualquer conexão. É, neste sentido, característica a criminalização da corrupção no sector privado e a possibilidade de criminalização de condutas corruptivas naquele domínio¹.

Em bom rigor, ultrapassou-se o conceito estritamente publicista do fenómeno da corrupção, que não é, apenas, uma questão do sector público e dos seus funcionários.

Alguma doutrina vem entendendo que tão corrupto é um acto de má aplicação de fundos públicos, em proveito próprio ou alheio, como a apropriação indevida de recursos privados nas sociedades anónimas, mediante operações de engenharia financeira que aproveitam as insuficiências dos controlos e dos vazios jurídicos de uma legislação insuficientemente adaptada à complexidade das modernas relações económicas².

O estudo desta temática centra-se no facto de que durante muito tempo, os danos inerentes à corrupção foram desvalorizados, por força da atribuição daquela criminalidade essencialmente à realidade dos países em desenvolvimento, pois que a corrupção é vista ou associada a formas de imaturidade política e económica.

Esta concepção entrou no mais absoluto declínio quando muitos dos mais desenvolvidos países do mundo ocidental, mesmo aqueles, como os Estados Unidos da América, merecedor do elogio que é habitual associar-se às mais antigas, alegadamente sólidas e maduras democracias, começaram a ser abalados por sucessivos escândalos ligados a fenómenos de corrupção.

Consideramos importante a temática, uma vez que a verificação de que até nas mais democráticas e desenvolvidas nações existem práticas de corrupção não se deve

¹ José Mauraz Lopes, *O espectro da corrupção*. 2011, p.50.

² No que respeita aos tipos criminais a Convenção das Nações Unidas contra corrupção estabelece dois tipos criminais que se referem ao sector privado, nomeadamente a corrupção art.º21 e o peculato art.º22.

esquecer as particularidades da corrupção nos países menos desenvolvidos (Angola) e, muito menos, ser utilizada como argumento para desvalorizar o fenómeno.

A razão principal pela qual instituições especialmente preocupadas com a boa governação (Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional) dedicam particular atenção ao fenómeno corrupção, prende-se ao facto de este fenómeno afectar a qualidade da governação.

Todavia, o aperfeiçoamento do Estado democrático de direito assenta na inserção de práticas de combate à corrupção política, uma vez que quando o Estado estiver enraizado na corrupção política coloca o seu desenvolvimento em ruínas, paralisando, fomentando o nepotismo, o que não permite a sua concretização.

São diversos os tipos criminais de corrupção, previstos no direito angolano, com referência a sectores específicos de actividade, que concretizam estes elementos em geral. Assim, o código penal prevê, relativamente aos crimes dos empregados públicos no exercício de suas funções, no art.º 313 o peculato, art.º 314 concussão, art.º 315 imposição arbitrária de contribuição, art.º 318 peita, suborno e corrupção de empregado público, art.º 319 corrupção dos juízes e jurados, art.º 321 Corrupção activa, art.º 322 aceitação de oferecimento ou promessa por empregado público e o art.º 453, abuso de confiança.

Até que ponto a corrupção política ataca a essência do Estado democrático de direito angolano?

O objectivo geral da nossa dissertação assenta no estudo dos malefícios da corrupção política no Estado democrático de direito angolano, percorrendo caminhos específicos, com o objectivo de compreender os reflexos negativos da corrupção política na efectivação dos direitos sociais, analisar o Estado democrático de direito e a defesa da moralidade administrativa bem como apresentar os instrumentos constitucionais angolanos no combate à corrupção.

Assim, o estudo utilizado para o nosso trabalho é de carácter exploratório, o que nos levou a ancorar o mesmo numa pesquisa cujo procedimento técnico foi a pesquisa bibliográfica e documental (legislação), com uma abordagem metodológica de índole qualitativa.

O nosso trabalho está constituído em três capítulos, assim dispostos:

No primeiro capítulo, desenvolvemos o reflexo negativo da corrupção política na concretização dos direitos sociais, em que podemos ver o Estado liberal, o Estado social, direito social à saúde e direito à educação;

No segundo capítulo, apresentamos a actuação do Estado democrático na defesa da moralidade, onde destacamos a actuação do Estado de direito e a sua perspectiva garantista, a comparação entre o Estado garantista versus Estado patrimonial, discutimos ainda a questão do interesse público na concepção garantista acompanhada com a questão do princípio da moralidade administrativa onde destacamos o significado da lei da probidade pública bem como a sua consequência e, por fim, a inserção constitucional do princípio da moralidade administrativa;

Para terminar analisaremos, no terceiro e último capítulo, os instrumentos constitucionais angolanos no combate à corrupção, destacando o papel do Ministério Público na defesa do Estado democrático de direito, bem como outros órgãos primordiais de combate à corrupção, com destaque para a actuação do Tribunal de Contas e a Alta Autoridade Contra a Corrupção; analisaremos, ainda, a complexidade do combate repressivo aos actos de corrupção e a impunidade que se tem verificado relativamente a este fenómeno, seu controlo social e meios de prevenção da corrupção.

I Capítulo: Os Reflexos Negativos da Corrupção na Efectivação dos Direitos Sociais

A liberdade, fraternidade e igualdade são os valores sobre os quais se fundam as sociedades contemporâneas. Estes valores têm as suas raízes na antiguidade, desde a ligação com o cristianismo, bem como o produto filosófico da modernidade que teve o seu triunfo no final do século XVIII com as revoluções liberais contra o Estado absoluto.

Os direitos fundamentais nascem, essencialmente, como autonomia dos indivíduos e da sociedade em face do poder do Estado, ao qual se exige que se abstenha, quanto possível, de se intrometer na vida pessoal, como na vida social e económica. São liberdades destinadas a assegurar que a dignidade e a felicidade dos indivíduos dependem da sua vontade³.

Os acontecimentos e mudanças sociais, económicas e políticas fizeram com que, a sociedade liberal ruísse no seu ideal e na sua realidade, tornando-se cada vez mais heterogenia, motivo pelo qual as diferenças mal escondidas e os interesses multiplicaram-se sistematicamente.

Inicia-se uma generalidade de reivindicações sociais para a elevação das condições de vida das classes menos favorecidas durante os períodos revolucionários e que se generalizaram no século XX.

O destinatário de tais demandas foi o Estado, cujo papel sofreu transformação social, passando-se de uma sociedade burguesa de valores individualistas, para uma sociedade tomada pela ideia de que não é possível um exercício real da liberdade se o estabelecimento de garantias formais não for acompanhado de condições existenciais mínimas, de modo que o Estado assume a função de distribuir bens jurídicos de conteúdo material num sistema de prestações sociais de diversos signos⁴. Pois que, a liberdade individual e a concorrência económica que o Estado liberal quis conduzir não atingiu o melhor dos mundos, mas um mundo de injustiças flagrantes, designadamente a

³ José Carlos Viera de Andrade, *Os direitos sociais como direitos fundamentais da pessoa. In- Liberdade e responsabilidade pessoal*, in “Revista nova cidadania. Ano III nº 12 Abril/Junho”. 2002, p.33.

⁴ Jorge Silva Sampaio, *O controlo jurisdicional das políticas públicas de direitos sociais*. 2014, p.18.

liberdade contratual entre empregado e empregador que resultou numa exploração social, que viria a reduzir a massa humana a um nível degradante na sua dignidade, que chegaria a afectar a própria segurança social.

Esta dinâmica social fez com que surgisse aquilo que hoje é denominado de direitos fundamentais. Os direitos fundamentais ostentam uma estrutura de princípios que definem ideias que devem ser realizadas de forma continuada e gradual⁵, eles são pretensões ou exigências individuais dirigidas ao Estado, uma vez que têm a finalidade de proteger o indivíduo dos Estados e fazem-se valer, se for o caso, contra a decisão democrática dos poderes instituídos por maioria⁶.

De realçar que o constitucionalismo tem-se deparado com enormes problemas devido à dicotomia entre os direitos fundamentais, liberdades e garantias que surgiram associados ao liberalismo de um lado, e os direitos fundamentais sociais que se afirmaram num contexto ideológico e político de cariz socialista, que tem a sua expressão máxima nas ideias de igualdade que pode chegar a um colectivismo estatizante. Isto porque, as sociedades tornaram-se complexas, divididas e conflituais, tornando os indivíduos cada vez mais limitados aos grupos em que participam, pois que sozinhos já nada podem fazer face às ameaças dos poderes sociais, o que os leva a confiar no Estado.

É assim que surge, então, uma nova categoria de direitos fundamentais das pessoas designados de direitos sociais que são concebidos como manifestação da dignidade humana individual, também com a função de protecção das pessoas vulneráveis contra os poderes públicos e sociais⁷, pois cada direito social tende a concorrer para a realização da pretensão individual e para a realização da democracia social, no âmbito da qual o homem integrado pode ser libertado, livre e igual aos demais⁸.

⁵ Cristina Queiroz, *O tribunal constitucional e os direitos sociais*. 2014, p.15.

⁶ Jorge Reis Novais, *Direitos sociais: Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. 2010, p. 325.

⁷ José Carlos Viera de Andrade, *Direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1916: 5ªed.* 2012, p.35.

⁸ Isabel Moreira, *A solução dos direitos liberdades e garantias dos direitos económicos, sociais e culturais na constituição portuguesa*. 2007, p.201.

Mas de uma forma perversa, à medida que aumenta a desigualdade e a pobreza na sociedade, cresce também de forma directa e proporcional o interesse teórico e prático pelas matérias dos direitos sociais. Mas, com a corrupção política, esta luta contra a pobreza que é o grande objectivo político do Estado se converte numa utopia irrealizável e numa frustração para os excluídos dos benefícios do progresso.

Os altos índices de corrupção que têm ou vêm-se notando nos Estados nos últimos anos e as dificuldades financeiras que têm vindo a acentuar-se com o aprofundar da crise, o tema dos direitos sociais recolocou-se na ordem do dia, não apenas como questão política, mas como um problema de relevância jurídica, enquanto direitos fundamentais com assento constitucional.

Os direitos sociais não são meras necessidades ou objectivos políticos, eles dispõem de garantias jurídicas, ainda que limitadas, destinadas a obrigar o Estado a cumprir⁹, pois os direitos fundamentais sociais dispõem de um conteúdo nuclear, ao qual se há-de reconhecer uma especial força jurídica, pela sua referência imediata à ideia de dignidade da pessoa humana, fundamento de todo o catálogo dos direitos fundamentais.

Na realidade, os direitos sociais dependem, na sua actualização, de determinadas condições para a sua realização, isto é, para que o Estado possa satisfazer as prestações devidas, é preciso que existam recursos materiais suficientes e que, juridicamente, o Estado possa dispor deles.

O facto de na sua dimensão principal, os direitos sociais estarem numa dependência do politicamente adequado e do financeiramente possível¹⁰, a utilização irregular dos recursos financeiros disponíveis traduz-se numa violência que não permite a realização efectiva das políticas públicas de direitos sociais, pelo contrário, cria-se uma grande crise das identidades fundamentais.

⁹José Carlos Viera de Andrade, *Direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1916: 5ªed.* 2012, p.362.

¹⁰ Jorge Reis Novais, *Direitos sociais: Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais.* 2010, p. 327.

O que se pretende com os direitos sociais é a garantia da participação do indivíduo no bem-estar social pois eles caracterizam-se por serem uma densificação do princípio da justiça social.

O grande desafio do Estado para a realização do bem-estar social em Angola é a luta contra a corrupção, pois que, a irracionalidade tende a permear todo o planeamento e execução dos programas. E sendo os direitos sociais, direitos de prestação, eles têm os seus custos, e só podem ser garantidos na medida do possível e de modo proporcional ao desenvolvimento e ao progresso económico e social.

Estes direitos fundamentais sociais correspondem a um dever fundamental para restaurar uma vida política verdadeiramente humana, pois, não existe nada de melhor que cultivar o sentido interior de justiça. Precisamente, aquilo que a constituição faz é eleger, reunir e preservar tanto aquelas regras quanto estes valores, que são os princípios de justiça, os direitos fundamentais e a separação de poderes e garanti-los contra as maiorias políticas conjunturais.

Na evolução das percepções públicas sobre a corrupção a diminuição do bem-estar geral é apenas um dos vários factores que concorrem para sua explicação¹¹, à qual se associa uma crise de legitimidade do Estado, o que em sentido prático acarreta uma crise da legitimidade da democracia representativa¹².

Os direitos fundamentais sociais surgem como forma de melhorar as condições de vida dos cidadãos, ainda que entendidos em sentido estrito, como direitos económicos, sociais e culturais, isto é, direitos cujo conteúdo principal típico consiste em prestações estatais sujeitas a conformação político-legislativa, e que para assegurar esta realização ou protecção dos direitos sociais, o legislador tem frequentemente de restringir direitos, liberdades e garantias dos cidadãos com o respeito pelo princípio da proporcionalidade, além das limitações à liberdade em geral.

O expandir da corrupção para além do conteúdo originário dos direitos fundamentais sociais, a funcionar como obstáculo à estabilidade das prestações já concedidas por lei, não as porá em causa?

¹¹ Luís Sousa, *Corrupção*. 2011, p.47.

¹² Fernando Filgueiras: *Corrupção, democracia e legitimidade*. 2008, p.145.

Olhando para a Constituição da República de Angola (CRA), o único índice que podemos encontrar é o reconhecimento da necessidade de um conceito material de direito fundamental, pois que é através dele que podemos operacionalizar a abertura do sistema constitucional de direitos fundamentais. E, ainda que se admita ter de haver direitos fundamentais como tal qualificados pelo texto constitucional, mas que não possam adequar-se ao critério material da respectiva definição, dado o facto das suas poucas consequências práticas¹³.

No âmbito da política de subsidiariedade, os direitos fundamentais devem ser identificados, estudados, protegidos, guardados e preservados. Neste sentido, quando se indaga para que serve uma constituição, a resposta mais iluminante possível será a de que a constituição serve para limitar, controlar e vigiar os governantes e, dessa forma, garantir a liberdade dos governados.

O princípio da proibição do retrocesso social, enquanto determinante heterónomo vinculativo para o legislador, implicaria, bem vistas as coisas, a elevação das medidas legais concretizadoras dos direitos sociais¹⁴. Pois os preceitos relativos aos direitos sociais funcionariam como paradigma da evolução social e política, avolumando-se e ganhando solidez e rigidez jurídico-constitucional à medida que conseguissem realizações práticas.

Trata-se da obrigação que o Estado assume, dentro do Estado democrático, e lhes dá cumprimento em razão da existência de um princípio de subsidiariedade que parte das exigências dos cidadãos, conjugadas com os instrumentos legais de tutela.

De notar, aliás, que os direitos sociais, de acordo com o princípio geral da constitucionalidade, envolvem uma certa forma de aplicabilidade imediata. Aqui sobressaem as incumbências de promover o aumento do bem-estar social, económico e da qualidade de vida das pessoas, em especial das mais desfavorecidas, de operar as necessárias correcções das desigualdades na distribuições de riqueza e do rendimento, de eliminar progressivamente as diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo, art.º 90 alíneas a); b); d) e e) da CRA.

¹³ Jorge Bacelar Gouveia, *Direito constitucional de Angola*. 2014, p.313.

¹⁴ José Carlos Viera de Andrade, *Direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1916: 5ªed.* 2012, p.375.

Daqui decorre que a abordagem da temática dos direitos sociais não pode ser dada em abstracto, antes constituída em função não apenas do espaço político-cultural em que se insere, mas também do direito que o rege, já que uma política dos direitos sociais não pode estar assente no passado, mas essencialmente voltada para o futuro¹⁵.

Porém, os reflexos das práticas de actos de corrupção por parte de entidades políticas tende a encorajar uma cultura de comportamentos corruptos que se vai expandido e contaminar todo o sector social em que está inserido¹⁶. Ela tende a limitar a capacidade funcional do Estado, por força da diminuição de proventos estatais e, conseqüentemente, de menor disponibilidade para investir.

Em bom rigor, as normas consagradoras de direitos sociais são normas programáticas, que condensam princípios definidores dos fins do Estado, de conteúdo eminentemente social. E sob o ponto de vista jurídico, a introdução de direitos sociais nas vestes de programas constitucionais tem relevo, por um lado, de obter-se o fundamento constitucional da regulamentação das prestações sociais e, por outro lado, transportar princípios conformadores e dinamizadores da Constituição, que são susceptíveis de ser trazidos à colação no momento da concretização.

O entendimento dos direitos sociais, como direitos originários, implica uma mudança na função dos direitos fundamentais e põe com acuidade o problema da sua efectivação.

Duas vertentes que, combinadas, poderão nos ajudar a analisar os reflexos negativos da corrupção na efectivação dos direitos sociais, uma vez que são direitos cuja realização depende de determinados recursos financeiros (vertente financeira) devido às despesas públicas torna-se patente a necessidade de uma pesada máquina eficaz (vertente da eficácia) na efectivação e realização dos direitos sociais, pois onde prolifera a corrupção, geram-se desperdícios de recursos públicos e nem sempre se responde com rapidez e qualidade às crescentes solicitações que lhe são dirigidas.

¹⁵ Cristina Queiroz, *O princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais: Princípios dogmáticos e prática jurisdicional*. 2006, p.23.

¹⁶ José Mouraz Lopes, *O espectro da corrupção*. 2011, p.52.

A conjugação desses dois factores aliados, porventura, a uma nova actividade cultural em que os cidadãos exigem uma maior autonomia redonda na crise de legitimidade.

Os poderes públicos têm uma significativa quota de responsabilidade no desempenho de tarefas económicas, sociais e culturais, incumbindo-lhes pôr à disposição dos cidadãos prestações de várias espécie, como instituições de ensino, saúde, segurança, transportes, telecomunicações entre outros.

Por tudo isto, instituir um sistema nacional de saúde, desenvolver um sistema de ensino e um sistema de segurança social, garantir protecção no emprego, financiar diversos programas de habitação e outros não será tarefa fácil, já que, o principal problema da efectivação dos direitos fundamentais sociais tem sido e continua a ser o da insuficiência e, má qualidade das prestações fornecida aos cidadãos, pois a corrupção política cega e põe em risco, não apenas a convivência social, mas também a estabilidade da dignidade humana.

1.1 O Estado Liberal

O Estado é a ordem jurídica soberana, que tem por fim o bem comum de um povo situado em um determinado território.

Na perspectiva do professor Jorge Miranda o Estado constitucional, representativo ou de direito surge como Estado liberal assente na ideia de liberdade¹⁷.

O Estado liberal surgiu nos tempos do iluminismo que teve a génese na Europa e na América do Norte nos finais do século XVIII e se arrastou por todo o século XIX e entrou um pouco pelo século XX.

Tendo em conta as teorias filosóficas do século XVIII desenvolvidas por autores como John Locke que em sua obra “Dois Tratados Sobre Governo Civil”, que serviu de obra basilar em filosofia política, com o qual fundamenta e justifica o liberalismo político; Jean Jacques Rousseau na sua obra “O Contrato Social” defendia a tese do princípio da soberania popular; coube a Charles-Louis Montesquieu a formulação do princípio da separação de poderes na sua obra “Espírito das Leis”; Adam Smith

¹⁷ Jorge Miranda, *Teoria do Estado e da Constituição*. 2005, p.47.

considerou que o elemento de riqueza estava no potencial do trabalho, trabalho livre sem ter logicamente o Estado como regulador e interventor; já Emanuel Kant olhava para a liberdade como o agir segundo as leis. Permitiram a ascensão da burguesia liberal e as bases do Estado liberal.

O Estado liberal é aquele no qual a ingerência do poder público é o mais restrito possível¹⁸, ele surgiu como ruptura para com o passado absolutista e real, fazendo vingar uma nova concepção de pessoa e de sociedade¹⁹.

O termo liberalismo engloba o liberalismo político, ao qual estão associados as doutrinas dos direitos humanos e da divisão de poderes, e o liberalismo económico, centrado sobre uma economia livre de mercado.

O liberalismo caracteriza-se por um Estado que adopta garantias individuais, direitos de liberdade e um sistema de controlo de poder estatal, tradicionalmente identificado no mecanismo da separação de poderes para estruturar o Estado²⁰. Mas é um Estado estranho aos problemas sociais e consequentemente a qualquer intervenção na ordem económica.

O liberalismo faz nascer três tipos de ordens: individual, social e estadual, sendo que as duas últimas são formas de um exercício abstracto do liberalismo, já que a marca fundamental do Estado liberal foi a liberdade individual negativa, onde o Estado assumia dever geral de abstracção na sociedade e reconhecendo uma liberdade geral de acção dos cidadãos, liberdade política e sobretudo a liberdade económica.

Reinhold Zeppelius chama atenção para a importância de não se confundir os conceitos de liberdade do liberalismo com o conceito de liberdade democrática. Já que ambas liberdades não convergem necessariamente. Pois a liberdade do liberalismo do status negativus, o espaço de liberdade de actuação é individual face ao Estado, já a liberdade de democracia é a liberdade de participação na formação da vontade

¹⁸ Norberto Bobbio, *Teoria geral da política: Filosofia política e as lições dos clássicos*, 7ª ed. Tradução de Daniela Baccaccia Varsiani. 2000, p.101.

¹⁹ Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de direito constitucional Vol I*, 4ed. 2011, p. 207.

²⁰ Gretha Leite Maia, *Revistando quatro categorias fundamentais: Estado de direito, Estado liberal, Estado social e democracia*, in “Revista de programa de pós-graduação em Direito da UFC”. 2011, p.35.

comum²¹. Mas quando a liberdade democrática não estiver associada à liberdade liberal, consistirá num domínio da multidão sem garantia de liberdade contra ele.

O liberalismo moderno nasce do iluminismo que colocava o homem no centro da existência social, pois ele surge na tendência de delimitar a acção do Estado que no seu diapasão comum representa a limitação interna do Estado pelo direito²². O Estado abstinha-se de regulamentar a vida económica dos cidadãos ao contrário do que fazia sob influência do mercantilismo, devendo antes garantir a sua segurança e a sua propriedade e quanto ao resto, deixar livre o caminho à iniciativa de cada um.

O princípio liberal afiança ao homem os direitos fundamentais perante o Estado. O cidadão chega a ser titular de direitos inatos oponíveis ao Estado, o que demanda um zelo doutrinário em criar uma técnica de liberdade, traduzida em limitação do poder.

Os direitos fundamentais tiveram uma afirmação notória no Estado liberal pois é a partir daí que o constitucionalismo enquadrá-los-ia numa dimensão mínima, na sua veste de direito de defesa, com as quais se servia essencialmente uma não intervenção do Estado, preservando o espaço de autonomia dos cidadãos²³.

Calcado no individualismo, o liberalismo preconizava defesa irrestrita da propriedade privada, procurando demonstrar que a busca do interesse próprio e a liberdade plena garantiam o equilíbrio funcional do sistema de felicidade e a felicidade de todos²⁴.

No seu influente estudo sobre a natureza e as causas das propriedades das Nações Adam Smith escreveu que, quando se eliminam todas as medidas de favoritismo ou de limitação, estabelece-se por si mesmo o sistema claro e simples da liberdade natural, e, no seio deste sistema, cada cidadão, desde que não ultrapasse os limites jurídicos, goza da liberdade total de prosseguir, como ele queira, os seus próprios

²¹ Reinhold Zeppelius, *Teoria geral do Estado*. 3ªed. Tradução de Karin Praefke e Aires Coutinho. 1997, p.375.

²² Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de direito constitucional Vol. I*, 4ed. 2011, p. 206.

²³ Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de direito constitucional Vol. I*, 4ed. 2011, p. 207.

²⁴ William Eufrásio Nunes Pereira, *Do Estado liberal ao neoliberalismo*, in “Interface-Natal/RN- V.I nº1 Janeiro/Junho”. 2004, p.16.

interesses e de entrar em competição, com o trabalho e o seu capital, com o trabalho e o capital de outros homens ou outros estratos sociais²⁵.

Era um optimismo grandioso que preenchia a tese do liberalismo, pois a ideia optimista de um Estado que permitisse a personalidade do cidadão, a sociedade e a economia de desenvolverem-se de acordo com as suas próprias leis veio a fracassar. Já que a bênção de uma economia que se desenvolvesse sem a intervenção nem restrições por parte do Estado revelou-se para os milhares de operários apanhados pela engrenagem de novas fábricas e minas, como sistema de exploração desumana.

As críticas do Estado liberal tornam a realidade vigente caracterizada pela crescente desigualdade entre os homens, através das dificuldades que esse sistema enfrenta na busca do desenvolvimento social e económico.

Tal crítica já foi formulada por Rousseau, ao identificar que a causa de todos os males da sociedade provém da desigualdade moral, decorrente da acumulação desproporcional e da desigualdade política proveniente da deturpação do poder do Estado sob a influência dos mais poderosos²⁶.

Será que o Estado liberal em seu modelo de desenvolvimento consegue atender as necessidades da sociedade?

A crescente perda de capacidade do Estado em satisfazer equitativamente a sociedade, somada ao gradativo descrédito do cidadão em suas instituições, fazem deste debate um tema urgente e improrrogável, pois, há uma realidade emergente diante do homem, para a qual é necessária uma profunda reflexão relativamente à estrutura de organização e distinção do poder entre o Estado, a sociedade civil, suas instituições e os cidadãos.

²⁵ William Eufrásio Nunes Pereira, *Do Estado liberal ao neoliberalismo*. in “Interface-Natal/RN- V.I nº1 Janeiro/Junho”. 2004, p.16.

²⁶ Luiz Carlos Tomazeli, *Entre o Estado e a democracia directa: A busca de um novo controlo social*. 2012, p.13.

E se em âmbito global, o projecto do Estado liberal não privilegia o combate à desigualdade decorrente do progresso material, muito pelo contrário, para os liberais, a concentração e a riqueza são um prémio às competências dos mais capazes²⁷.

O que acontece é que o Estado mínimo limita o alcance da gestão pública de forma deliberada, para que nada possa interferir na evolução do progresso humano de forma eficiente, isto porque a forma de liberalismo dos nossos dias, ao prosperar sobre outras estruturas de organização pública, passou a idealizar de maneira absoluta suas posições, ao pressupor que todos os problemas da sociedade moderna possam ser resolvido pelo equilíbrio natural do livre mercado.

A sociedade que se tinha preocupado em escapar à cila do Estado providência regulamentador de tudo, tinha caído na caríbdis de um liberalismo desenfreado²⁸. Ferdinand Lassalle fundador engenhoso da liga geral dos operários alemães, que depois das experiências deprimentes no século XIX com a economia capitalista, abandonada a si própria, caracterizou o Estado liberal que apenas garante protecção e segurança, como Estado-guarda nocturno.

A defesa árdua da liberdade do cidadão, do mercado e consequente adesão ao capitalismo de mercado deve ser entendida em contexto sociopolítico e económico próprio para época, ou seja, não devemos esquecer que a realidade da qual os iluministas falavam era a de um Estado em que preservava privilégios absolutistas, protecção, mercantilismo e corrupção por toda a parte²⁹.

E se o alvo do governo liberal era o sistema do absolutismo, hoje torna-se compreensível que o alvo possa se centrar na corrupção política que vem minando o Estado, pois a mesma reprime a liberdade e a felicidade das nações. O liberalismo hoje constitui uma ideologia reaccionária pois as ideias de liberdade, felicidade, utilidade contribuem significativamente para a consolidação do liberalismo.

²⁷ Luiz Carlos Tomazeli, *Entre o Estado e a democracia directa: A busca de um novo controlo social*. 2012, p.18.

²⁸ Reinhold Zeppelius, *Teoria geral do Estado*. 3ªed. Tradução de Karin Praefke e Aires Coutinho. 1997, p.379.

²⁹ William Eufrásio Nunes Pereira, *Do Estado liberal ao neoliberalismo*, in “Interface-Natal/RN- V.I nº1 Janeiro/Junho”. 2004, p.16.

1.2 O Estado Social

O Estado social surge para exprimir o novo tipo de relação entre Estado, cidadão e sociedade. Trata-se de um novo modelo de Estado constitucional que teve a sua origem nas constituições mexicanas de 1917 e de Weimar em 1919. Ele surgiu com uma intenção de estadualização da sociedade e a recíproca socialização do Estado.

O impacto provocado pelas guerras mundiais encorajou de maneira radical a forma de conceber as relações entre Estado e a sociedade, marcando o termo do optimismo liberal fundado na ideia de uma justiça imanente às relações sociais autónomas e livremente desenvolvidas a partir da auto regulação do mercado.

A preocupação pelo pluralismo, numa sociedade de cunho mais democrático, e não apenas liberal, implicava uma intervenção do Estado, ao nível prestador e regulador, proporcionando ao cidadão uma liberdade de participação na definição da governação através de um “status activus”³⁰.

Esta garantia de liberdade associada à ideia de igualdade é materialmente enriquecida pela realização dos objectivos, denominados de justiça social, ao criar as reais condições para o desenvolvimento da personalidade e de concretizar a igualdade de oportunidades para todos.

Este princípio de igualdade que emergiu no Estado social, não tem a ideia de isonomia trazida pelo Estado liberal, em que todos deveriam ser tratados de forma igual independentemente das suas desigualdades, mas sim com uma nova concepção de igualdade, a real, material³¹.

A intensificação dos conflitos sociais gerados pelo esgotamento do liberalismo e do abstencionismo estatal trouxeram mudanças importantes na posição do Estado perante a sociedade, deixando ele de ser inerte frente aos problemas sociais e passando a intervir nas relações privadas, regendo as garantias individuais para suprir as carências da sociedade, em busca de assegurar o bem-estar social e efectivar a igualdade material, caracterizando-se, assim, como um Estado intervencionista.

³⁰ Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de direito constitucional Vol. I, 4ed.* 2011, p. 208.

³¹ Paulo Bonavindes citado por Ubirajara Coelho Neto, *Temas de direito constitucional.* 2013, p.145.

O Estado social no conjunto das democracias revela novos paradigmas fundamentais para definição do Estado. Assim, em primeiro lugar surge o aparecimento de novos direitos fundamentais, em nome de uma igualdade social e reduzindo a liberdade individual; em segundo lugar torna-se visível a sofisticação de diversos mecanismos de organização do poder político, com a abolição do dogma da separação rígida de poderes e o funcionamento de mecanismo de participação democrática; e finalmente tem a criação de uma organização constitucional da economia, domínio relevante para levar à prática, vários objectivos de intervenção social³².

O Estado social caracteriza-se pelo adensamento da compreensão da pessoa humana e inerente dignidade, o aprofundamento da justiça distributiva e a promoção entre a igualdade de todos os membros da comunidade, por apelo a um alargado sentimento de solidariedade³³, alargando desta feita a zona de aplicabilidade dos direitos fundamentais, como tentativa de superação do individualismo, por meio da primazia concedida aos direitos sociais. Pois, o Estado no seu conjunto reconhecia a necessidade de superar os pressupostos do liberalismo e assumia, no objectivo da prossecução da justiça social, a via para integração das camadas até então marginalizadas³⁴.

Este objectivo era tanto mais inadiável, na medida em que, os direitos fundamentais sociais aparecem para positivar as vantagens de igualdade em favor dos cidadãos, ao permitirem o acesso à saúde, educação ou a segurança social, nos termos dos respectivos sistemas públicos que passam a ser criados, assumindo a estrutura de direitos a prestação.

Além dos seus atributos clássicos, o Estado via assim alargar as suas competências à garantia das necessidades mínimas e da segurança de vida de toda a população, ou mesmo de uma porção extensa desta. Uma vez que, ao lado dos direitos fundamentais tipicamente liberais cuja garantia assentava na não intervenção social e económica do Estado, passou a configurar-se a existência de direitos fundamentais

³² Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de direito constitucional Vol. I, 4ed.* 2011, p. 208.

³³ Jorge Silva Sampaio, *O controlo jurisdicional das políticas públicas de direitos sociais.* 2014, p.167.

³⁴ Jorge Reis Novais, *Contributo para uma teoria do Estado de direito.* 2006, p.183.

sociais que envolviam uma intervenção prestadora por parte do Estado³⁵, esses direitos fundamentais sociais permitiram que se passasse do Estado liberal para o Estado social.

O Estado social revela ser, um modelo de aprofundamento da dignificação da pessoa humana, adicionando as garantias de liberdade e aos direitos individuais oriundos das revoluções liberais, preocupação de bem-estar social, económico e cultural. Pois onde o Estado pôs bens e prestações para fins de previdência social tem de se manter aberto ao acesso dos indivíduos a estes bens e prestações, de acordo com critérios jurídicos e sobretudo com a observância do princípio da igualdade e de modo juridicamente controlável³⁶.

Se por um lado o Estado social é herdeiro de uma era liberal que pretendia garantir a cada um o máximo de desenvolvimento individual e empresarial, bem como restringir e controlar a acção do Estado, por outro lado, mostrou-se que sobretudo na sociedade industrial pluralista são sempre necessárias regulamentações estatais com o intuito de intervir nos casos onde a economia de mercado estiver em via de ameaçar ela própria as condições de um mercado livre.

Não basta uma intervenção nos assuntos ligados a livre concorrência do mercado. É necessário existir uma regulamentação intervencionista, com prestações positivas no quadro da previdência social do Estado, a fim de poder satisfazer de forma adequada importantes necessidades sociais dos cidadãos.

Neste sentido, os direitos fundamentais sociais convertem-se, no Estado social em fundamentos de direitos à prestação face ao Estado³⁷ eliminando a concepção não intervencionista do Estado.

É nessa linha que a doutrina social ao denunciar as incapacidades do liberalismo em resolver a questão social, vai estabelecer uma imposição de intervenção social e económica ao Estado, procurando combater o individualismo selvagem e buscando a justiça social através de um modelo de bem-estar à luz de um princípio supletivo que promova o auxílio à família, o desenvolvimento da função social da prosperidade

³⁵ Paulo Otero, *Instituições políticas e constitucionais Vol. I.* 2009, p.336.

³⁶ Reinhold Zeppelius, *Teoria geral do Estado. 3ªed.* Tradução de Karin Praefke e Aires Coutinho. 1997, p.396.

³⁷ Reinhold Zeppelius, *Teoria geral do Estado. 3ªed.* Tradução de Karin Praefke e Aires Coutinho. 1997, p.396.

privada e a defesa dos trabalhadores e da sua dignidade contra os abusos de uma exploração económica desenfreada à luz da livre concorrência.

O Estado assume, assim, um assinalável protagonismo, expressão do seu estatuto de Estado providência cuidando de nós do nascimento até à sepultura, produzindo bens e prestando serviços³⁸.

Efectivamente, o Estado providência, que havia nascido a seguir à segunda guerra mundial, representa o apogeu do Estado social, que encontra as suas raízes na questão social de finais do século XIX e se havia desenvolvido com sucesso nas décadas seguintes, mercê de uma particular conjuntura económica e social³⁹.

O que a nova época exigia era não apenas um acréscimo das intervenções do Estado, mas uma alteração radical na forma de conceber as suas relações com a sociedade, centrando o Estado as suas preocupações em torno da distribuição e redistribuição do produto social.

Todavia, os últimos tempos têm sido um grande desafio para o Estado social dada a crise que o acompanha e a corrupção que é um fenómeno que hoje está cada vez mais presente nas estruturas dos Estados e que, à medida que avança, os cidadãos passam a olhar para o Estado com desconfiança, não apenas porque ele promete mais do que efectivamente dá, mas também porque questionam a sua finalidade de compensação dos desequilíbrios sociais.

Trata-se de uma crise de legitimidade do Estado social que se traduz ainda na rejeição da solidariedade institucionalizada pela administração pública⁴⁰.

Surge assim uma reivindicação de um novo contrato social, pois que, as grandes irregularidades do Estado social vêm hoje acompanhadas de uma série de dificuldades que assentam na ineficiência e na má qualidade das prestações fornecidas aos cidadãos. Daí a necessidade de redefinir as tarefas do Estado.

³⁸ Paulo Otero, *Instituições políticas e constitucionais Vol. I*. 2009, p.339.

³⁹ Jorge Pereira da Silva, *Direitos sociais e reforma do Estado providência*, in “Revista Nova Cidadania, Liberdade e responsabilidade pessoal, Ano III nº12 Abril/ Junho”. 2002, p.41

⁴⁰ Jorge Pereira da Silva, *Direitos sociais e reforma do Estado providência*, in “Revista Nova Cidadania, Liberdade e responsabilidade pessoal, Ano III nº12 Abril/ Junho”. 2002, p.41

Estes problemas que são apresentados ao Estado social, já não são só meramente jurídicos, têm também cunho político.

O Estado social surge assim como o conceito mais apto para exprimir, com toda extensão, a natureza específica do novo tipo de relação entre Estado, cidadão e sociedade pois, sem essa relação, o exercício dos direitos fundamentais sociais não passa de uma possibilidade teórica, e a liberdade, de uma ficção. Isto porque o bem-estar social se tornou uma vertente inseparável de dignificação do estatuto jurídico-constitucional do ser humano, tal como a garantia da vida, da integridade física, da liberdade ou da participação política⁴¹. Outrossim, não é hoje imaginável um sistema jurídico fundado no respeito e garantia da dignidade da pessoa humana sem uma cláusula constitucional de bem-estar social, já que, o Estado social é, fundamentalmente, um Estado que garante a integração existencial, que se responsabiliza pelo que a publicística alemã sob influência de Forthoff designa por espaço vital efectivo.

1.3 Direito Social à Saúde

A questão do acesso à saúde é um problema sabidamente verificado em Angola, pois, à semelhança de outros Países em via de desenvolvimento regista, em termos económicos e sociais, consideráveis perdas de vidas devido ao elevado fardo das doenças.

No âmbito das políticas públicas de saúde é importante reflectir sobre a implementação de critérios de qualidade em saúde, pois que, chega a ser uma realidade na agenda política, tendo em vista a melhoria de desempenho assistencial na medida em que a excelência clínica e a humanização da saúde devem ser claramente articuladas com os processos de qualificação.

Muito embora seja um problema com bastante relevância política já que envolve temas como políticas públicas, orçamentos, alocações de despesas, dignidade da vida humana; a saúde abarca também um dever jurídico que é, poder fundamentar obrigações legais de fazer ou não fazer, que podem ser garantidos.

⁴¹ Paulo Otero, *Instituições políticas e constitucionais Vol. I*. 2009, p.343.

O direito à saúde desde há muito foi visto como um bem de natureza meramente individual, e a sua promoção não cabia à comunidade política organizada, mas antes a cada cidadão na sua relação médico paciente. Mas cedo se adquiriu a consciência da importância colectiva do bem saúde e da sua essencialidade para a preservação da vida em comunidade, deixando de ser um problema estritamente individual e adquirir relevância pública, com a consequente assunção da responsabilidade dos seus cuidados por parte do Estado.

Desta feita, o direito à saúde ganhou, uma nova face à medida que o Estado assumisse a tarefa de prestação de cuidados de saúde aos cidadãos.

O estado de saúde da população angolana é caracterizado pela baixa esperança de vida ao nascer, a alta taxa de mortalidade materna e infantil, um elevado fardo de doenças transmissíveis e crescentes doenças crónicas e degenerativas, bem como de mortalidade prematura.

A expressão da essencialidade da saúde, alcança real amplitude na CRA no seu art.º 77 ao consagrar o Estado como promotor e garante de medidas necessárias para assegurar a todos o direito à assistência médica e sanitária, bem como o direito à assistência na infância, na maternidade, na invalidez, na deficiência, na velhice e em qualquer situação de incapacidade para o trabalho; nos termos da lei. De realçar que a Lei de Base de saúde nº21-B/92 estipula no seu art.º 1/ nº1, o Estado promove e garante o acesso de todos os cidadãos aos cuidados de saúde nos limites dos recursos humanos, técnicos e financeiros disponíveis.

Apesar de integrado no catálogo constitucional dos direitos económicos, sociais e culturais, o direito à protecção da saúde apresenta uma estrutura complexa que não se deixa apreender com a mera referência à sua condição de direito social⁴², uma vez que esta prestação comporta duas vertentes: i) tem uma dimensão tipicamente prestadora ou positiva que visa a prevenção das doenças e o tratamento delas, trata-se de um direito social propriamente dito, revestindo a correspondente configuração constitucional; ii)

⁴² Maria João Estorninho e Tiago Macieirinha, *Direito da saúde*. 2014, p.45.

contém igualmente uma dimensão negativa, que consiste no direito de exigir do Estado ou de terceiros se absterem de qualquer acto que prejudique a saúde humana⁴³.

O direito à saúde nasce, no plano do direito público, com o reconhecimento e garantia pelo Estado de direito à protecção da saúde⁴⁴, trata-se de uma grande conquista civilizacional que alicerça-se no primado da pessoa humana e nos direitos fundamentais⁴⁵.

A saúde há-de reclamar uma planificação, ou definição de sentido, com carácter próprio. É um direito que constitui um sub-ramo que regula a organização e a actividade da Administração pública, movida pelos fins de concretizar a garantia constitucional da prestação da saúde e manter tão elevado quanto possível o nível sanitário da população.

Á saúde é constituída por um direito de personalidade fortemente relacionada a dignidade de direito fundamental graças a protecção constitucional do direito à vida, à integridade pessoal e à identidade pessoal. É um direito civilizacional de que nenhum cidadão possa vir a ser privado por não ter meios financeiros para pagar os respectivos custos.

Atenta a gravidade das decisões a tomar no domínio da saúde e bioética, a corrupção pode significar a diferença entre a vida e a morte, já que põe em causa o futuro da própria humanidade⁴⁶.

A saúde tem um conceito bastante amplo, abrangendo os aspectos físicos e mentais, a ausências de patologia, menos e mais graves, o carácter preventivo da sua manutenção e o da sua cura⁴⁷. Assim, o direito à saúde forma um conjunto de regras e princípios que disciplinam as relações jurídico sanitárias⁴⁸, ou seja, é uma relação que tem como foco principal a prestação de cuidados de saúde, destinados à prevenção das doenças, seu tratamento bem como a reabilitação da pessoa e as actividades de promoção e prevenção da saúde pública.

⁴³ José J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da república portuguesa anotada*, 4ªed. 2007, p.825.

⁴⁴ Sérvulo Correia, *Introdução ao direito da saúde*, in “Direito da saúde e bioética”. 1991, p.43

⁴⁵ Rui Nunes e Helena de Mello, *A nova carta dos direitos do utente dos serviços de saúde*, in “Humanização da saúde: Colectânea bioética hoje XIII”. 2007, p.15.

⁴⁶ Disponível em www.transparency.org/topic/detail/health. A cessado aos 29/07/2015.

⁴⁷ Antónia Lélia Neves Sanches, *Efectivação do direito à saúde através da acção pública*, in “Arbitragem nacional e internacional: Progressos recentes”. 2005, p.419.

⁴⁸ Maria João Estorninho e Tiago Macieirinha, *Direito da saúde*. 2014, p.45.

A tentativa de controlar os sempre crescentes custos da saúde trouxe para o mundo médico, alterações mais ou menos profundas da organização de prestação dos serviços, restrições de acesso, racionamento de cuidados, permitindo assim, que onde ontem apenas existiam dois actores no mundo médico (paciente/médico) hoje passam a existir outros, transformando profundamente a própria relação⁴⁹. E, apesar de todas as propostas de reformas do sistema de saúde, o pressuposto de uma melhoria nas prestações de cuidados de saúde encontra-se condicionada ao facto de a corrupção e a desigualdade andarem de mãos dadas e que, por conseguinte, diminui o bem-estar dos cidadãos.

A qualidade em saúde não é apenas um imperativo da sociedade, mas uma exigência. Isto porque, como política social, o direito à prestação da saúde deve repousar em bases sólidas para responder às expectativas dos cidadãos e proporcionar qualidade nos cuidados de saúde.

A equidade no acesso à saúde, não discriminação, qualidade assistencial, entre outros factores, são as faces de um políandro em constante evolução verificado no sistema de saúde⁵⁰, que têm como objectivo melhorar a capacidade de intervenção e qualidade dos serviços.

Apesar destas transformações, os desafios ainda permanecem, principalmente no que diz respeito à operacionalidade e funcionalidade das instituições do sistema nacional de saúde, com vista à prestação de serviços e cuidados de saúde de qualidade.

O rácio actual de centro de saúde é de 1 para 20000 habitantes, o que sugere existir uma enorme carência de serviços básicos de saúde para atender às necessidades da população (Decreto presidencial nº262/2010- Política Nacional de Saúde).

Além do reduzido número de unidades sanitárias, o fornecimento de medicamentos essenciais para a rede de cuidados primários de saúde é parcialmente centralizado não cumprindo um programa regular de compras, o que origina frequentes

⁴⁹ António Vaz Carneiro, *O hospital e a desumanização*, in “Humanização da saúde: Colectânea bioética hoje XIII”. 2007, p.106

⁵⁰ Rui Nunes e Helena de Mello, *A nova carta dos direitos do utente dos serviços de saúde*, in “Humanização da saúde: Colectânea bioética hoje XIII”. 2007, p.15.

rupturas de stok, criando uma grande barreira à acessibilidade aos medicamentos e insuficiência dos processo de aquisição.

O direito à prestação de saúde assenta a sua efectividade na questão do financeiramente possível e, sendo o Estado angolano o maior financiador do cuidado de saúde em Angola, a Lei nº21-B/92 estabelece a participação de terceiros no fornecimento dos cuidados de saúde, bem como a comparticipação do cidadão no custo da saúde.

O financiamento da saúde e a gestão dos recursos disponibilizados constituem o principal “calcanhar de Aquiles” e condiciona em grande medida o fraco desempenho do sistema nacional de saúde, que abre portas para a corrupção favorecendo a cobrança de suborno por parte dos agentes, comprometendo a sua eficiência.

A comparticipação dos utentes nas despesas de saúde é uma das alternativas identificadas para colmatar a falta de recursos financeiros para as despesas correntes. Ela está legislada e regulamentada em forma de pagamento directo dos serviços prestados, o que tem constituído um obstáculo ao acesso aos cuidados de saúde, sobretudo para as camadas mais vulneráveis. Isto porque o sistema de comparticipação financeira nos cuidados de saúde tem vigorado de uma outra forma: Meio de suborno (gasosa).

A corrupção nos cuidados primários de saúde tem aumentado progressivamente dado o facto de uma ruptura crónica de medicamentos e falta de condições básicas.

De acordo com as mais modernas teorias de regulação da saúde, a estratégia ideal para assegurar a qualidade e promover a excelência clínica, passa por definir e implementar padrões nacionais de qualidade, segurança e efectividade, nos termos da medicina baseada na evidência, e de normas e procedimentos organizacionais⁵¹.

Garantir que a prestação de cuidados de saúde está de acordo com estes padrões através da “clinical governance”, no sentido de se poder atingir a excelência clínica, passará pela implementação de mecanismos de monitorização do sistema através da

⁵¹ Pilar Baylina Machado e Rui Nunes, *Diagnostico da qualidade dos serviços público de saúde*, in “Humanização da saúde: Colectânea bioética hoje XIII”. 2007, p.113-114.

Entidade Reguladora da Saúde, do Instituto da Qualidade de Saúde, da Direcção Nacional de Inspecção da Saúde.

Para que a boa governação se estabeleça definitivamente na saúde, deve-se dar uma grande primazia à promoção da saúde e prevenção de doenças, optimizando cada vez mais os princípios de universalidade, qualidade, humanização, responsabilidade, liberdade de escolha, prestação de contas e intersectorialidade servindo-se deste modo como espinha dorsal na luta contra a corrupção e mau funcionamento dos serviços de saúde, norteando e reorganizando a gestão do sistema de saúde.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) define a qualidade na saúde como um conjunto integrado de actividades planeadas, baseada na definição de metas explícitas e na avaliação do desempenho, abrangendo todos os níveis de cuidados, tendo por objectivos a melhoria contínua da qualidade dos cuidados⁵².

Entendemos nós que, da obrigação constitucional da generalidade decorre o direito à qualidade dos serviços prestados, assim como à prontidão da realização do serviço. Pois, só prestando serviços de qualidade e de forma pronta, o Estado cumpre a obrigação constitucional de realização do direito à protecção da saúde. E sem esta dimensão, o direito social fundamental à protecção da saúde limitar-se-ia a garantir o acesso a um serviço, sem garantir, contudo, a efectiva realização dos cuidados de saúde necessários ao estado de saúde dos utentes⁵³.

É importante perceber que a implementação de uma Política Nacional de Saúde, permite ao processo de desenvolvimento nacional conjugada com a eficiência necessária, o binómio saúde e riqueza, para uma vida saudável a todos os angolanos, eleva o bem-estar da dignidade da pessoa humana.

Para que este princípio prevaleça, deve-se corrigir rapidamente o problema da corrupção, uma vez que o predomínio dela se opõe à universalidade e a equidade dos serviços de saúde, que por sua vez forçará o descrédito do Estado quanto ao seu papel neste sector indispensável.

⁵² Pilar Baylina Machado e Rui Nunes, *Diagnostico da qualidade dos serviços público de saúde*, in “Humanização da saúde: Colectânea bioética hoje XIII”. 2007, p.117.

⁵³ Maria João Estorninho e Tiago Macieirinha, *Direito da saúde*. 2014, p.45.

1.4 Direito Social à Educação

No século XIX, a emergência do socialismo e do liberalismo colocou a educação com maior firmeza no campo dos direitos humanos. A influência dos pensamentos liberais e anticlericais defendiam os direitos educacionais como forma de desenvolver os ideais de liberdade da ciência, pesquisa e ensino contra interferência da Igreja e do Estado. Já no século XX, os aspectos do direito à educação foram contemplados nas constituições nacionais e nas declarações internacionais de direitos, reconhecidos em legislações ordinárias de cada País.

Assim como o direito à saúde, o direito à educação destaca-se também no conjunto dos direitos sociais dado o seu impacto na formação da cidadania e da própria nacionalidade.

A educação constitui um processo que visa preparar o cidadão para as exigências da vida política, económica e social do País que desenvolve na convivência humana.

Ao falarmos de educação estamos a falar em direitos humanos, porque ela permite a transmissão de conhecimento e saberes, de hábitos e comportamentos de vida, de padrões culturais, a modelação de actividades face ao mundo, as quais são potenciadoras de gerar uma consciência cívica e humanista que se constitui como condição de preservação da cidadania e da identidade cultural de um povo⁵⁴.

O sistema educativo Angolano concretiza o direito à educação a partir do texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos, enquanto carta constitutiva do humanismo das sociedades democráticas, onde se destaca o direito à educação como uma prioridade do desenvolvimento humano face à crescente necessidade de promover a paz e a cooperação, a democracia e o respeito pelos direitos humanos na sociedade angolana.

O direito à educação consta expressamente da CRA no seu art.º79 que estabelece o seguinte: n.º1 o Estado promove o acesso de todos à alfabetização, ao ensino, à cultura e ao desporto, estimulando a participação de diversos agentes particulares na sua efectivação; n.º2 o Estado promove a ciência e a investigação científica e tecnológica;

⁵⁴ Eugénio Adolfo Alves da Silva, *VIII Congresso luso-afro-brasileiro de ciências sociais: A questão social no novo milénio, direito à educação e educação para todos numa sociedade em desenvolvimento-caso Angola*. 2004, p.2.

nº3 a iniciativa particular e cooperativa nos domínios do ensino, da cultura e do desporto, exerce-se nas condições previstas na lei. Trata-se de direitos que constituem típicos direitos sociais como direitos à garantia por parte do Estado.

O direito à educação é, fundamentalmente, um direito a prestações positivas materiais, de custo social, ou seja, a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, o ensino fundamental, atendimento educacional especializado aos portadores de deficiências, são essencialmente direitos de promoção e protecção, realizados mediante acções positiva⁵⁵.

A Lei de Base do sistema de educação Lei nº13/ 01 de 31 de Dezembro no seu art.º2/ nº2 estabelece que o sistema de educação desenvolve-se em todo o território nacional e a definição da sua política é de exclusiva competência do Estado.

O Estado aparece como credor principal do direito à educação, do qual depende não só a sua satisfação tão completa quanto possível, mas também os meios para as famílias satisfazerem os seus deveres⁵⁶.

De acordo com as doutrinas do constitucionalismo democrático, a satisfação das condições fácticas do exercício das liberdades cívicas deve ser, por princípio, subsidiariamente objecto do um direito à educação a cargo do Estado, uma vez que, o direito à educação se fundamenta como instrumento das liberdades pessoais fundamentais e dos direitos de participação cívica dos cidadãos.

À educação como processo global de desenvolvimento humano e como instância de qualificação para a cidadania, cabe a missão fundamental de desenvolver os talentos e aptidões de cada cidadão tendo em conta as necessidades de desenvolvimento endógeno e sustentado da sociedade, os seus padrões culturais e os novos elementos incorporados no património nacional.

Os princípios gerais da educação são a universalidade, igualdade, pluralismo, gratuidade do ensino, valorização dos profissionais, gestão democrática da escola e

⁵⁵ Nina Beatriz Stocco Ranieri, *Regime jurídico do direito à educação na constituição brasileira de 1988*, in “Direito constitucional e justiça constitucional: Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda; Vol. III Direito”. 2012, p.14.

⁵⁶ Agostinho dos Reis Monteiro, *Direito à educação*. 1994, p.277.

padrões de qualidade. E diante desses princípios o Estado angolano deve buscar a concretização dos mesmos, num espaço democrático em que os actores da polis interagem.

Só pesados todos esses elementos, o direito à educação, ocupa lugar central no conjunto dos direitos fundamentais, correspondente à sua importância na salvaguarda da dignidade humana, pois a educação é um imperativo dos direitos humanos, sustento e guardião da vida⁵⁷.

As inúmeras violações do direito à educação em Angola, nomeadamente o alto índice de corrupção no sistema educativo, tende a prejudicar a capacidade dos cidadãos de desenvolverem as suas próprias personalidades, de sustentar e de se protegerem a si próprios bem como às suas famílias de participarem adequadamente na vida social⁵⁸. Para grande parte dos cidadãos angolanos, as diversas prerrogativas inerentes ao direito à educação e os limites da legislação ordinária, são desconhecidos, bem como lhes são desconhecidas as instituições democráticas e os benefícios do regime democrático.

É através da educação e da aprendizagem que se pode avaliar os direitos humanos, neste sentido, a justiciabilidade do direito à educação, passa pela escola e o direito à liberdade de ensino⁵⁹.

A imposição de uma única escola, a título de satisfação do direito social ao ensino para todos, é uma monopolização inconstitucional e ilegal dos meios materiais de exercício das liberdades de aprender e ensinar, com o desígnio implícito de esse meio condicionar, e até mesmo pressionar, os cidadãos nas suas escolhas culturais e educativas.

Na verdade a liberdade de aprender tem primazia sobre a liberdade de ensinar. Trata-se de uma questão muito importante, pois a dignidade da pessoa humana exige

⁵⁷ Munoz citado por Nina Beatriz Stocco Ranieri, *Regime jurídico do direito à educação na constituição brasileira de 1988*, in “Direito constitucional e justiça constitucional: Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda; Vol. III Direito”. 2012, p.15.

⁵⁸ Disponível em www.transparency.org/topic/detail/health. A cessado aos 29/07/2015.

⁵⁹ Agostinho dos Reis Monteiro, *Direito à educação*. 1994, p.277.

que, em todas as circunstâncias, a sua liberdade de aprender não seja negada ou enganada pela liberdade de ensinar de outrem⁶⁰.

Henkin considera que, o direito à educação tem como principal tarefa o desenvolvimento do cidadão e da sociedade, bem como os demais direitos⁶¹ e a obrigação de respeitar esses direitos proíbe o Estado de agir em contravenção de reconhecidos direitos e liberdades, interferindo ou constringendo o exercício de tais direitos e liberdades⁶².

Há que se admitir que a corrupção mina os bens protegidos pelo direito à educação que se encontram voltados a propiciar o pleno desenvolvimento do cidadão, sua qualificação para o trabalho e sua preparação para a cidadania, assim como os demais direitos de liberdade e igualdade a eles inerentes com justiciabilidade imediata.

Sendo que a dignidade humana é a mais constante referência, é o meta-princípio do direito dos homens, e não ausente dos preceitos sobre o direito à educação.

O direito à educação é o facto de que a obrigação pública não se esgota com o atendimento material e administrativo das exigências constitucionais⁶³, ele visa o pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido da sua dignidade e reforça o respeito pelos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

A substância ética dos direitos do homem e a desigualdade humana, intocável e acima de sufrágios a vontade popular, em cada caso concreto da sua expressão só é respeitável na medida em que se norteia ou é compatível com o reconhecimento da dignidade da pessoa humana, e sendo a educação um fenómeno de comunicação que é radicalmente um fenómeno moral e político, e uma forma de poder do homem sobre o homem, o direito a ela é uma tomada de bastilha para a libertação do último grande grupo de oprimidos, de facto e de direito.

⁶⁰ Mário Fernando de Campo Pinto, *Sobre os direitos fundamentais de educação: Crítica ao monopólio estatal na rede de escola*. 2008, p.251.

⁶¹ Agostinho dos Reis Monteiro, *Direito à educação*. 1994, p.313.

⁶² Disponível em www.transparency.org/topic/detail/health. Acesso em 29/07/2015

⁶³ Nina Beatriz Stocco Ranieri, *Regime jurídico do direito à educação na constituição brasileira de 1988*, in “Direito constitucional e justiça constitucional: Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda; Vol. III Direito”. 2012, p26.

Partilhando o pensamento de Katarina Tomasevski, o direito à educação é uma ética, inscrita na ética dos direitos do ser humano, cujo valor e responsabilidade específica é o pleno desenvolvimento da personalidade humana⁶⁴, trata-se de uma ética obrigatória para a educação, devendo prevalecer sobre outros valores e tradições, já que, o objectivo principal da educação consiste em favorecer tão completamente quanto possível as aptidões de cada cidadão.

A corrupção no sistema educativo angolano inviabiliza a intensificação e os esforços das práticas sociais e culturais, da integração de crianças e outros grupos, de beneficiar plenamente dos seus direitos à educação e, assim, contribuir para a sua segurança humana. Torna-se claramente um obstáculo que impede o exercício do direito à educação num País em desenvolvimento.

O modo de desenvolvimento económico é bastante condicionado, isto porque a educação deve ser considerada como um investimento a longo prazo e altamente prioritário dado que ela desenvolve recursos humanos individuais que serão uma mais-valia no processo de desenvolvimento nacional⁶⁵.

A grande dificuldade na efectivação do direito à educação não deriva da força jurídica de suas normas definidoras, mas da sua eficácia e aplicabilidade como normas que dependem de complementos de reserva económica possível, que impõem uma proibição de omissão que nem sempre resulta nos resultados esperados.

Sendo que o critério de qualidade da educação é a integridade de direito do ser humano e a cidadania democrática; o direito à educação promoverá o aperfeiçoamento de todos os direitos fundamentais e humanos e fornecerá ideais que facilitarão a exposição e a oposição às violações de tais direitos.

⁶⁴ António Reis Monteiro, *Direito das crianças: O novo direito à educação da criança*. 2004,p.30.

⁶⁵ Disponível em: www.transparency.org/topic/detail/health. A cessado aos 29/07/2015

II Capítulo: O Estado Democrático e a Defesa da Moralidade Administrativa

O Estado como sociedade política organizada, visa garantir a segurança nas relações, que a colectividade estabelece com outros Estados e com a comunidade internacional, garantir a justiça nas relações entre os homens, agindo como árbitro através de um conjunto de regras capaz de satisfazer as aspirações de justiça por todos, bem como promover o bem-estar social e económico dos cidadãos em termos de garantir o acesso, em condições sucessivamente aperfeiçoadas a bens e serviços fundamentais.

Os Estados constitucionais modernos não passam a limitar-se só a ser um Estado de direito, eles têm de se estruturar como Estados democráticos de direito, isto é, uma ordem de domínio da legitimidade pelo povo. Trata-se de uma articulação de direito e do poder no Estado constitucional que deve organizar-se e exercer-se em termos democráticos⁶⁶.

Por democracia entende-se a forma de governo em que o poder é atribuído ao povo, à totalidade dos cidadãos e que é exercido de harmonia com a sua vontade expressa, nos termos constitucionais. Todavia, a democracia e o Estado de direito não se confundem. Houve democracia sem Estado de direito (democracia jacobina, a cesarista, a soviética e mais remotamente a ateniense). E houve Estado de direito sem democracia (Alemanha do século XIX), mas a democracia representativa que hoje vigora em quase todos os regimes democráticos, postula o Estado de direito⁶⁷.

Esta relação da democracia e o Estado de direito deve-se ao facto da elevada complexidade organizativa e procedimental, traduzida na separação de poderes e no princípio da competência, bem como as exigências de garantias dos direitos fundamentais (direito de sufrágio e dos demais direitos políticos) que valem em si mesmo pelo valor da participação, e, sobretudo, enquanto postos ao serviço da autonomia e da realização das pessoas.

⁶⁶ José J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*; 7ªed. 2003, p.98.

⁶⁷ Jorge Miranda, *Manual de direito constitucional Tomo VII: Estrutura constitucional da democracia*. 2007, p.59-67.

Nos termos do art.º2/ nº1 parte primeira da CRA estipula que a República de Angola é um Estado democrático de direito que tem como fundamento a soberania popular.

Mas não basta proclamar o princípio democrático e procurar a coincidência com a vontade popular manifestada em eleições. É necessário estabelecer um quadro institucional em que esta vontade se forme em liberdade e em que cada cidadão tenha a segurança da previsibilidade do futuro, e que não sejam incompatíveis o elemento objectivo e o elemento subjectivo da constituição, mas antes devem eles desenvolver-se simultaneamente⁶⁸.

As vantagens da democracia como modelo de forma institucional de governo, podem ser sistematizadas, de acordo com Robert Dahl, nas seguintes ideias-força: i) ajuda a evitar a governação por autocratas cruéis e viciosos, ii) garante aos cidadãos um conjunto mínimo de direitos fundamentais impossíveis em sistemas ditatoriais, iii) assegura uma maior margem de liberdade pessoal, iv) auxilia os cidadãos na protecção dos seus interesses fundamentais, v) proporciona o exercício do autogoverno, permitindo a democracia das leis, vi) favorece a oportunidade do exercício de uma responsabilidade moral, vii) encoraja o desenvolvimento humano na colectividade, viii) favorece o grau de igualdade política, ix) ajuda o clima de paz em relação a outras democracias e x) auxilia o aumento da riqueza nacional⁶⁹.

É nos Estados democráticos onde mais se assiste às tentativas de reformas institucionais, já que a constante tensão entre a democracia formal, baseada no respeito das normas e dos procedimentos e a democracia material interessada na igualdade e no bem-estar, que resulta dos procedimentos formais para o cidadão, a seiva do discurso sobre Estado democrático⁷⁰.

O Estado democrático tem como função significativa as liberdades positivas do cidadão, isto é, a liberdade que assenta no exercício democrático do poder, que tem como objectivo legitimar o mesmo. Trata-se de uma dimensão representativa da

⁶⁸ Jorge Miranda, *Manual de direito constitucional Tomo VII: Estrutura constitucional da democracia*. 2007, p.68.

⁶⁹ Robert Dahl citado por Jorge Bacelar Gouveia, *Direito constitucional de Angola*. 2014, p.262.

⁷⁰ Gianfranco Pasquino: *Curso de ciência política*; traduzido por Ana Sassetti de Mota. 2010, p.316.

democracia, onde a designação dos titulares dos órgãos públicos, principalmente do Estado, desempenham os respectivos mandatos em nome da comunidade política.

A democracia exige o exercício do poder pelo povo, pelos cidadãos, em conjunto com os governantes; esse exercício deve ser actual, e não potencial, deve traduzir a capacidade dos cidadãos de formarem uma vontade política autónoma perante os governantes.

O ponto de clivagem fundamental de todas as formas de governo está no seguinte: ou os governantes (certos indivíduos) governam em nome próprio, por virtude de um direito que a constituição lhes reserva, sem nenhuma interferência dos restantes, ou os governantes governam em nome do povo, por virtude de uma investidura que a constituição estabelece a partir do povo, e o povo tem a possibilidade de manifestar uma vontade jurídica e politicamente eficaz sobre eles e sobre as actividades que conduzem⁷¹.

O reconhecimento da origem da soberania no povo não basta para declarar que o poder em abstracto pertence ao povo, que em momento anterior ele o exerceu de uma vez para sempre dando uma legitimidade de tipo democrático.

O facto é que sociológica e politicamente o poder se fixa nos governantes, são eles que através da função administrativa que consiste na prática de actos de condições, de actos subjectivos pelos órgãos da Administração pública com o fim de assegurar o funcionamento de seus serviços, chegam a exercer tal poder.

Nos termos do art.º198 /nº2 da CRA, a Administração pública, na prossecução do interesse público, deve respeitar os direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, isto porque a prossecução do interesse público é o motor da Administração pública, pois a Administração pública existe e actua para um único fim que é o interesse público.

Em bom rigor, no âmbito da prossecução do interesse público a Administração não pode prosseguir de qualquer maneira, tem de fazê-lo dentro de certos limites, com

⁷¹ Jorge Miranda, *Manual de direito constitucional Tomo VII: Estrutura constitucional da democracia*. 2007, p.61.

respeito por determinados valores, no interior de um quadro definido por dados parâmetros.

A prossecução do interesse público, constitucionalmente consagrado, implica a existência de um dever de boa administração que tem como fim prosseguir o bem comum de forma mais eficiente possível⁷².

Ao prosseguir o interesse público, a Administração nunca deixa de alicerçar uma dimensão ética de exercício do poder, razão pela qual a constituição postula a exigência de uma ética no exercício da actividade administrativa. Uma vez que o bem que envolve o interesse público pela Administração pública, tem subjacente a defesa da moralidade administrativa.

Não há prossecução legítima do bem comum que envolva a violação ou o desrespeito pelo núcleo essencial da dignidade humana pois a realização do bem comum constitui a própria razão de ser dos poderes públicos⁷³. Em bom rigor, a prossecução de qualquer acto e ou interesse privado em vez do interesse público por parte de qualquer órgão ou agente administrativo no exercício das suas funções, constitui corrupção.

O interesse público representa a esfera das necessidades a que a iniciativa privada não pode responder e que são vitais para a sociedade na sua totalidade e para cada um dos seus membros. Ele traduz nada mais nada menos que a exigência de satisfação das necessidades colectivas.

Como guardião do bem-estar comum e dos valores fundamentais do cidadão, a Administração pública deve ser livre e desimpedida na forma da sua actuação, respeitando os critérios legais de responsabilidade, da transparência e o Estado democrático.

No âmbito da prossecução do interesse público por parte dos agentes públicos deve-se ter atenção à externalização dos actos dos gestores da coisa pública, a falta de zelo com a coisa pública em Angola, tende a alastra-se como um câncer.

⁷² Diogo Freitas do Amaral, Lino Torgal e Pedro Machete, *Curso de direito administrativo Vol. II*. 2011, p.46.

⁷³ Paulo Otero, *Manual de direito administrativo Vol. I*. 2013, p.68.

Para avaliar, ou mesmo qualificar a moralidade administrativa no Estado democrático, não basta olhar para as proclamações constitucionais formais, mas confrontá-las com as consequências que o direito decretado e vivido extrai-se da mesma, uma vez que o Estado democrático de direito juridicizou valores morais, incorporando-os ao ordenamento e tornando-os vinculativos para o comportamento do homem em sociedade, conformando um sistema ético de conduta social⁷⁴.

O princípio da moralidade administrativa não pode ser preenchido pelas normas da moral comum, mas sim, pelas inseridas no sistema jurídico, estabelecendo a sua aplicação em casos concretos, pelo que o princípio da moralidade é, então, um princípio intrinsecamente vinculativo à legalidade, pois é esta que lhe define a sua substância, dirigindo os valores em que aquele deve se pautar⁷⁵.

A moralidade aparece no Estado e no agir administrativo não apenas como um limite à acção administrativa, mas como um fundamento da acção administrativa, pois a Administração pública só pode agir se, e na medida em que a norma jurídica lhe permitir. Tomando a democracia e a eficiência como as qualidades de boa administração sempre dentro dos princípios da moralidade administrativa.

Hoje é inevitável a abordagem da questão da corrupção, entendida como um impedimento ao conceito da boa administração, já que tal fenómeno repercute na Administração pública, um ambiente que facilita o desrespeito aos princípios que devem nortear a actuação do agente a serviço do Estado.

2.1 Estado de Direito e a Perspectiva Garantista

O Estado de direito se instaura por via do compromisso do princípio limitador do poder, é uma ferramenta fundamental para o reconhecimento dos direitos fundamentais enquanto resultado de um processo de auto-limitação do Estado.

⁷⁴ Rozani citado por Rogério Gesta Leal e Lanaiê Simonelli da Silva, *Múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea*. 2014, p.19

⁷⁵ Zochun citado por Rogério Gesta Leal e Lanaiê Simonelli da Silva, *Múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea*. 2014, p.22.

O Estado de direito visa em última análise a garantia dos direitos fundamentais, ainda que sejam substancialmente diversos os direitos fundamentais que as constituições reconhecem, bem como os correspondentes deveres do Estado⁷⁶.

O Estado de direito é assim definido como um Estado limitado e organizado juridicamente com vista à garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos.

É a partir da perspectiva garantista que o Estado de direito se apresenta como uma pedra basilar e indispensável no combate à corrupção. É consensual que em Angola o fenómeno da corrupção implica sistematicamente o desvio de determinados padrões de comportamento da vida pública, lesando voluntariamente os bens jurídicos tutelados pelo direito.

Apesar de até nos mais desenvolvidos Estados de direito se verificarem práticas de corrupção não se deve obnubilar as particularidades da corrupção em Angola, pois tal fenómeno tende a ameaçar a estabilidade das instituições, que poderá transformar o Estado democrático de direito angolano de viés garantista constitucional em letra morta.

A constituição formal, no sentido de um documento jurídico elaborado e aprovado com a intenção de valer como lei fundamental a que toda a actuação do Estado fica subordinada às regras de um Estado de direito, transformar-se-á em mera representação de jûris.

O garantismo em Angola encontra-se muito distante daquele significado que venceu originariamente no léxico político e jurídico francês do século XIX. Pois o princípio da dignidade humana inserido numa perspectiva garantista, ainda apresenta inúmeras insuficiências no princípio da legalidade como instrumento por si só de legitimação do poder.

Segundo Fourier o garantismo deve ser entendido como um sistema que procura salvaguardar os sujeitos mais fracos, fornecendo a eles as garantias dos direitos vitais através de um plano de reformas que diz respeito tanto à esfera pública quanto à privada⁷⁷.

⁷⁶ Jorge Reis Novais, *Em defesa do tribunal constitucional: Resposta aos críticos*. 2014, p.23.

⁷⁷ Fourier citado por Dário Ippoliti, *O garantismo de Luigi Ferrajoli*, in “Revista do Estudo constitucionais, hermenêutica e teoria do direito”; traduzido por Hermes Zaneti Júnior. 2011, p.35.

Em bom rigor, o garantismo deita suas raízes no conceito do meio-termo aristotélico, afastando a figura do Estado repressor, onde há o abuso irracional do Estado de punir, bem como repele o Estado selvagem ou de natureza, no qual inexistem regras, preponderando a lei do mais forte⁷⁸. Podendo o mesmo ser conceituado como um modelo regulador, pautado na racionalidade jurídica, numa liberdade regrada, que utiliza técnicas de minimização dos poderes institucionais em prol da liberdade humana.

Na apreensão global da teoria do Estado, o garantismo tematiza a mutação de paradigma jus-político, liberada na configuração do ordenamento jurídico e na estrutura da democracia, na evolução Estado legislativo de direito para o Estado constitucional de direito. Tratando-se de dois modelos distintos de organização política, tendentes, em medidas diversas, à racionalização do antigo ideal do governo das leis, ou seja, à constituição de uma forma estatal na qual os poderes públicos são regulados e limitados pelo direito em função da tutela dos indivíduos⁷⁹.

O garantismo se configura assim como uma componente essencial do constitucionalismo moderno, que designa característica das constituições democráticas, proporcionando o controlo e a imposição de limites ao poder do Estado através da estrita legalidade.

Cifra-se a isso, que a prática de aplicação de qualquer norma jurídica exige uma oxigenação constitucional preliminar, de viés garantista, pela aferição formal e sobretudo material da constitucionalidade da norma.

A tendência ao arbítrio por parte dos que exercem o poder levará ao condicionamento e a actuação do Estado de direito, através do espaço de excepção permanente que o Estado pode vir a produzir⁸⁰.

⁷⁸ Roberto Fonseca Barbosa, *O garantismo como mecanismo de negação do simbolismo constitucional, ante o advento do neoconstitucionalismo*, in “Temas de direito constitucional: Estudo em homenagem ao Prof. Doutor Carlos Ruberto Júnior”. 2013, p.257.

⁷⁹ Dário Ippoliti, *O garantismo de Luigi Ferrajoli*, in “Revista do Estudo constitucionais, hermenêutica e teoria do direito”; traduzido por Hermes Zaneti Júnior. 2011, p.39.

⁸⁰ Georgio Agambem citado por Rubens R. R. Casara e António Pedro Malchior, *Teoria do processo penal brasileiro: Dogmática, críticas e conceitos fundamentais*. 2013, p.13.

A lógica da excepção permanente é criar dentro do Estado de Direito uma zona de anomia que legitima o Estado actuar em desconformidade com as normas jurídicas que ele mesmo impôs. Apresenta-se como uma forma legal que não pode ter forma nenhuma.

Dado o carácter nomodinâmico do ordenamento jurídico, o grau de efectividade dos princípios e dos direitos estipulados a nível constitucional depende, em larga medida, das relativas garantias e da sua atitude para constranger os poderes públicos à observância dos direitos⁸¹.

Neste cenário, saltam aos olhos a importância do discurso garantista em sua tentativa de impor freio às perversões autoritárias e inquisitórias, ao subjectivismo dos agentes estatais, que muitas das vezes tentam mostrar a impossibilidade de excluir por completo essa distorção do exercício concreto da actividade estatal.

O Estado democrático de direito que brota do coração da presença constitucional, e se caracteriza pela existência de limites intransponíveis, parte da separação entre ser e dever ser, pressupõe a separação conceitual entre existência, validade, eficácia e efectividade da norma.

A juventude do Estado democrático de direito angolano dificulta sobremaneira a adopção de um modelo garantista, que se funda numa cultura sobre o respeito aos direitos fundamentais, pois é no reconhecimento dos direitos fundamentais que se encontram a base da utópica vida digna para todos. E a conjugação constitucional de direitos individuais e colectivos é condição para a democracia substancial, que faz com que o garantismo tenha como objectivo final elevar o constitucionalismo a paradigma chave do direito.

O garantismo, portanto, se configura como teoria do sistema das garantias dos direitos fundamentais, que analisa, valoriza e elabora os dispositivos jurídicos necessários à tutela dos direitos civis, políticos, sociais e de liberdade sobre os quais se fundam as hodiernas democracias constitucionais, para as quais a vitalidade e o desenvolvimento dependem do empenho civil de cada cidadão⁸².

Em nosso entender, a concepção garantista identificada como um modelo adequado à democracia, deve primar por um processo que se justifica na medida em que atende o fim de limitar o poder, evitar o arbítrio e obstaculizar a corrupção. Neste

⁸¹ Dário Ippoliti, *O garantismo de Luigi Ferrajoli*, in “Revista do Estudo constitucionais, hermenêutica e teoria do direito”; traduzido por Hermes Zaneti Júnior. 2011, p.40.

⁸² Ferrajoli citado por Dário Ippoliti, *O garantismo de Luigi Ferrajoli*, in “Revista do Estudo constitucionais, hermenêutica e teoria do direito”; traduzido por Hermes Zaneti Júnior. 2011, p.40.

sentido, a perspectiva garantista, poderá ser útil e adequada ao projecto de Estado democrático de direito angolano. Pois trata-se de um modelo que pugna pelo resgate da legalidade o que possibilita a contenção de práticas antigarantistas.

Este carácter reivindicativo do garantismo possibilita a passagem da democracia formal para a tão almejada democracia material, assegurando através da aplicação equitativa dos preceitos constitucionais a harmonia indispensável ao resguardo dos direitos⁸³.

2.1.2 Estado Garantista versus Estado Patrimonial

A nossa discussão sobre o Estado garantista versus Estado patrimonial não pretende esgotar com precisão as várias possibilidades de comparação entre ambos Estados.

Nos anos de 1930 o Estado patrimonial entra em declínio, mas apesar deste declínio, continuam a existir ingredientes dos órgãos de soberania que exercem o poder como as de um Estado patrimonial, ao que vamos chamar Neopatrimonialismo.

O estilo de Estado patrimonial ou neopatrimonial é favorável aos interesses das elites, que realiza através de uma fusão patrimonial entre partido, Estado e poder individual. Trata-se de um sistema que se desenvolve num ambiente individualista, privatista sem a consciência participativa em relação ao bem comum.

Weber caracteriza o patrimonialismo como pré-burocrático. Nele a autoridade não se baseia no dever de servir a uma finalidade impessoal e objectiva, mas ao contrário ele baseia sua finalidade à submissão ao páter-famílias, em virtude de uma devoção rigorosamente pessoal⁸⁴.

O Estado patrimonial não é racionalizado de modo objectivo, permitindo o surgimento de uma série de predisposições de carácter anti-social.

Por sua vez o Estado garantista emerge dos adventos da modernidade, caracterizado por uma racionalidade legal onde se obedece, não à pessoa em virtude do

⁸³ Márcio Ricardo Staffen, *Estado, Constituições e juizados especiais federais*. 2015, p.108.

⁸⁴ Max Weber citado por Denise Aparecida Cavallini Panont e Valdir Panont. *Estado patrimonial, fundamentação a partir das categorias weberianas, in ciências e humanidades*: in “Revista FACNOPAR, Vol. V- nº1- Janeiro a Julho”. 2014, p.209.

seu direito próprio, mas às regas estatuídas pelo primado do princípio da separação completa entre o público e o privado.

Trata-se de um Estado de direito com um sistema cognitivo de poder mínimo, sob uma tutela idónea de minimizar a violência e maximizar a liberdade, bem como um sistema de vinculação jurídica imediata, isto na medida da função punitiva do Estado em garantir os direitos dos cidadãos.

O Estado garantista inicialmente define uma organização política em que o exercício do poder e as competências são subordinadas pela lei, tornando o Estado adstrito ao princípio da legalidade, vinculando os poderes públicos às leis que determinam as formas, os procedimentos e as competências, bem como em submeter o exercício do poder político ao respeito pelos direitos fundamentais, uma vez que eles oferecem a legitimidade de todo o poder político.

Como afirma Ferrajoli, o garantismo, se configura como sistema das garantias dos direitos fundamentais, que analisa, valoriza e elabora os dispositivos jurídicos necessários à tutela dos direitos civis, políticos, sociais e de liberdades sobre os quais se fundamenta as hodiernas democracias constitucionais⁸⁵.

O Estado de direito vem a ser sinónimo de garantismo pois, trata-se de um Estado legal que tem a sua génese nas modernas constituições que no plano formal são caracterizados pelo princípio da legalidade por força do qual todo o poder público, legislativo, judiciário e administrativo encontram-se submetidos às leis gerais e abstractas; e o funcionamento de todos estes poderes do Estado, assenta na garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, por meio de incorporação limitadora na constituição dos deveres públicos correspondentes.

De uma forma muito sucinta questões como legitimidade, sistema normativo, soberania e impunidade mereceram uma particular atenção no que se refere a comparação entre o Estado garantista e o Estado patrimonial, mas o seu estudo comparativo não se esgota neles.

⁸⁵ Ferrajoli citado por Dário Ippoliti, *O garantismo de Luuigi Ferrajoli*, in “Revista do Estudo constitucionais, hermenêutica e teoria do direito”; traduzido por Hermes Zaneti Júnior. 2011, p.40.

A) Legitimidade

Antes de abordarmos a legitimidade no Estado patrimonial versus Estado garantista, queremos fazer uma nota que demarca a distinção entre legalidade e legitimidade. Carl Schmitt considera a legalidade, um requisito do exercício do poder, a justificação do respectivo exercício, já a legitimidade é o requisito da titularidade do poder, a justificação por seu título⁸⁶.

A legalidade está assente na relação do poder com a lei estabelecida, exigindo um padrão superior que permite considerar certas leis injustas; já a legitimidade é aquele governo que está assente no consentimento dos súbditos que obedecem por via da persuasão e não pelo uso da violência e a opressão.

Weber considera a legitimidade como a crença social num determinado regime, visando obter a obediência, mais pela adesão do que pela coação, pelo que a legitimidade se torna fonte do respeito e da obediência consentida⁸⁷. Trata-se de um acordo tácito e submetido entre o poder e os seus súbditos, sobre certos princípios e certas regras que fixam a atribuição e os limites do poder.

O princípio da legitimidade, abarca consigo uma função não meramente complementar, mas decisiva para a compreensão das formas de dominação.

No Estado patrimonial a dominação é principalmente no sentido da tradição, ela é exercida em virtude de um direito pessoal absoluto, movendo-se principalmente numa esfera do arbítrio. Trata-se de uma dominação sobre uma crença legítima, tornando o Estado frágil e sujeito a crise.

Apesar de Weber em seu ensaio sobre a política como vocação, ter apresentado três tipos ideais ou puros de legitimidade; e sendo o patrimonialismo enquadrado na legitimidade tradicional, através de uma conduta mecânica na qual o cidadão obedece inconscientemente a valores considerados evidentes baseados na crença quotidiana, na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em

⁸⁶ José Adelino Maltez, *Tópicos jurídicos e políticos*, in maltez.info/aaanetnovabiografia/conceitos/legitimidade.htm. Publicado aos 12 de Abril de 2009. A cessado aos 9/10/2015.

⁸⁷ José Adelino Maltez, *Tópicos jurídicos e políticos*, in maltez.info/aaanetnovabiografia/conceitos/legitimidade.htm. Publicado aos 12 de Abril de 2009. A cessado aos 9/10/2015.

virtude dessa tradição representam a autoridade. Shmuel Nuah Eisenstadt observa que em Estados neopatrimoniais a tradição perdera sua força legitimadora sem ter sido substituída por uma outra, e por sua vez a forma de dominação pessoal que não corresponde a nenhuma das três formas típicas de legitimação weberiana, deve a sua sustentação essencialmente a incentivos e recompensas materiais, notadamente o clientelismo e a corrupção⁸⁸.

No Estado patrimonial o soberano tende sempre a pensar que tem o “dedo do Senhor na testa dele mesmo”, utilizando a coerção física sobre os dominados e pessoas extrapatrimoniais, caracterizado pela importância do arbítrio e, conseqüentemente, pela falta de estabilidade das posições de poder.

Assim, o neopatrimonialismo move-se na esfera do arbitrário e não ligado a tradição.

No Estado garantista a legitimidade assenta em normas jurídicas gerais e abstractas ditadas pela razão⁸⁹.

A legitimidade diz como deve o Estado ser, de como deve ser a organização do poder político, de como deve o Estado organizar-se e funcionar para cumprir os seus fins.

Só existirá um Estado garantista se a função e a aplicação do direito se desenvolverem ao abrigo de mecanismo de procedimento de legitimação, que se processam segundo regras jurídicas preestabelecidas de acordo com valores e princípios essenciais que não dependem de definição conjuntural da maioria⁹⁰.

No Estado garantista, a legitimidade é baseada no modelo legal weberiano e os cidadãos são capazes tanto de definir objectivos como de avaliar os meios adequados para a realização desses objectivos, trata-se de uma acção social marcada pela moral de responsabilidade, onde o valor predominante será a competência.

⁸⁸ Hinnek Bruhns, *O conceito de patrimonialismo e a sua interpretação contemporânea*. In “Revista dos estudos políticos nº4 Janeiro”.2012, p.62.

⁸⁹ Jorge Miranda, *Ciência política: Formas de governo*. 1997, p.42.

⁹⁰ Sérvulo Correia, *Controlo jurisdicional da administração e responsabilidade democrática da administração*, in “Direito administrativo e direito fundamental”. 2012, p.302.

A acção do poder político deve desenvolver-se segundo uma matriz normativa alicerçada em direito de participação que confira virtualidade legítima aos procedimentos de actuação como fonte autónoma da democracia.

Desta feita a legitimidade está para o poder político assim como a justiça está para o direito.

B) Sistema Normativo

O Estado Liberal se funda em uma ordem em que o status dos cidadãos é determinado segundo um sistema de direitos negativos postos frente ao Estado e outros cidadãos, que possibilita a realização de interesses individuais a salvo de intervenções estatais.

A liberdade individual ilimitada tende a converter-se em arbítrio provocando o colapso do sistema liberal. O Estado através do reconhecimento da liberdade sob a forma de direitos negativos tem como objectivo preservar a autonomia individual, evitando assim que a permissão de que o arbítrio de uns levasse à neutralização de outros, leva o sistema a uma insuperável contradição interna.

Este contexto levou a que se delineia uma nova concepção de autonomia privada condicionada pela protecção aos interesses colectivos. Assim, a ideia de função social dos direitos subjectivos e das necessidades da colectividade, por meio de estabelecimento de limites à livre actuação dos cidadãos e demais segmentos da sociedade.

Dado o facto de que a vontade colectiva não equivale à soma das vontades individuais dos integrantes da comunidade, antes é uma vontade abstracta, a ideia de vontade colectiva e facilmente apropriada pelo titular do poder.

A tensão entre público e privado gerou a necessidade de estabelecimento de um sistema normativo fundado no reconhecimento de direitos fundamentais.

A constituição como elemento normativo primordial cujos princípios são respostas consistentes e institucionalizadas que garantam o equilíbrio entre o cidadão e a colectividade⁹¹.

No Estado patrimonial a aplicação da norma, em sua forma pura, constitui propriamente a sua criação, pois, a ordem jurídica estabelece uma específica relação de causalidade entre os factores a que se reporta na sua previsão e os efeitos jurídicos previstos na sua estatuição⁹².

Trata-se de uma aplicação do direito que confere a determinada pessoa um poder destinado à satisfação de um interesse próprio ou alheio, chegando a ser aplicado de forma arbitrária.

No Estado garantista, o sistema normativo funciona segundo o princípio da generalidade e abstracção, sendo a sua aplicação realizada de forma impessoal, atribuindo máxima importância aos direitos individuais do homem constitucionalmente previstos e garantidos, como meio de limitar e controlar a intervenção da acção estatal na órbita dos direitos fundamentais⁹³.

Seguindo o pensamento de Ferrajoli, os direitos fundamentais constituem laços substanciais normativamente impostos e tidos como condição de existência de todos os direitos, que se traduzem na razão de ser do Estado garantista.

É assim que o Estado garantista tipifica um modelo normativo de direito vinculado ao paradigma da legalidade decorrente do Estado de direito, que por força da epistemologia se caracteriza como um sistema cognoscitivo ou de poder mínimo.

C) Soberania

O conceito de soberania vincula à racionalização jurídica do poder, no sentido de transformação da capacidade de coerção em poder legítimo.

A temática da soberania está intimamente relacionada com aspecto fundamental da legitimidade e da legitimação. Sieyès concebeu, racionalmente, o princípio da

⁹¹ César Finza, Maria de Fátima Sá e Bruno Torquato de Oliveira Nunes: *Direito civil: Actualidades II da autonomia privada nas situações patrimoniais e existenciais*. 2007, p.19.

⁹² João Baptista Machado, *introdução ao direito e ao discurso legitimador*; 7ªed. 2008, p.84.

⁹³ Márcio Ricardo Staffen, *Estado, Constituições e juizados especiais federais*. 2015, p.103.

soberania da nação como instrumento de legitimação para a instituição do Estado constitucional.

A questão de saber quem detém e exerce o poder soberano, e como justificar a titularidade e o exercício deste poder, foi respondida pelos iluministas que olhavam para a nação como a única soberana, tornando assim legítimo só aquele poder que deriva da nação⁹⁴. Em bom rigor, não basta declarar em abstracto que a soberania reside no povo, ou que ela lhe tenha pertencido num momento anterior e que a tenha exercido para justificar a legitimidade do exercício do poder.

A política de representação junto do Estado patrimonial é substituída pela evolvente trama da negociação permanente entre os diversos sectores sociais que são incluídos ou excluídos dos benefícios e privilégios controlados pelo Estado⁹⁵.

Teremos uma sociedade dependente do Estado para a obtenção de benefícios, pois, o senhor patriarcal orienta a sua dominação na fixação do prestígio e na honra social pessoal, transformando o Estado centralizado, que possui um sistema burocrático administrativo que é caracterizado pela apropriação dos bens públicos, e exercício arbitrário do poder, alargando o foco da confusão entre o papel de autoridade e o seu titular, estando assim a ideia de que o titular do exercício da soberania não deve a obediência a ninguém, substituindo o princípio da impessoalidade da lei, elevando o povo a soberano na medida em que a sua autoridade domina.

O Estado patrimonial caracteriza-se, por uma sobreposição do Estado em relação a sociedade civil, tornando este último incapaz por si só de exigir o cumprimento ou mesmo a ampliação de seus direitos⁹⁶.

A forma de dominação patrimonial distorce a expectativa funcional e a articulação processual da democracia pluralista, transformando o modo de representação dos interesses públicos instáveis.

⁹⁴ José J. Gomes Canotilho, *Direito constitucional e teoria da constituição*; 7ªed. 2003, p.102.

⁹⁵ Carlos Alberto Nascimento de Andrade, *Planejamento educacional, neopatrimonialismo e hegemonia política*. 2005, p.133.

⁹⁶ Maria Tereza Aina Sadek, *Sistema de justiça*. 2010, p.122.

Como diz Adriano Moreira a soberania exprime uma força que reúne simultaneamente a autoridade e o poder, pois, a soberania é um poder sem igual na ordem interna e sem superior na ordem externa⁹⁷.

A soberania surge como um feixe de faculdade ou direito que o Estado exerce relativamente a todos os cidadãos e a todas as pessoas colectivas de direito público e privado existente dentro do seu ordenamento jurídico⁹⁸. Sendo o povo substrato da personalidade jurídica do Estado não pode o povo ser um mero objecto da soberania, mas deve se olhar para cada cidadão ou instituição em que estes se incorporam como sujeitos de relação jurídica com o Estado.

O Estado garantista já não parte da ideia de que o soberano não deve obediência a ninguém e que é o soberano superior a todas as leis, pois, o único soberano, de que a autoridade dele dimana e que a lei deriva da sua expressão é o povo.

A soberania como poder de vontade do Estado deriva dum direito subjectivo, de que o Estado é titular⁹⁹.

Independentemente de qualquer fundamento que se dê ao direito, só pode dizer-se que existe um direito subjectivo quando lhe é possível querer efectivamente determinada coisa e quando a vontade expressa por virtude desse poder se impõe como tal a outras vontades¹⁰⁰.

A soberania no Estado garantista tem um título de legitimação a ser exercida em termos materialmente legítimos, o que traduz de certo modo a legitimidade /legitimação o lado interno da questão da soberania.

Seydel considera que não há direito que não pertença ao soberano, não há direito acima ou ao lado do soberano. Ele afirma que existem limites para o poder político, limites esses que são de facto limites políticos e limites morais, mas não limites jurídicos, e isso é precisamente o que faz com que o poder do Estado seja soberano¹⁰¹.

⁹⁷ Adriano Moreira, *Ciência política*. 2014, p.28.

⁹⁸ Jorge Miranda, *Ciência política: Formas de governo*. 1997, p.145.

⁹⁹ Léon Duguit, *O elementos do Estado*; Traduzido por Eduardo Salgueiro. 1997, p.63.

¹⁰⁰ Léon Duguit, *O elementos do Estado*; Traduzido por Eduardo Salgueiro. 1997, p.63.

¹⁰¹ Léon Duguit, *O elementos do Estado*; Traduzido por Eduardo Salgueiro. 1997, p.66.

Esta afirmação faz-nos observar, com muita razão, que isso era confundir soberania com arbítrio.

A soberania do Estado é um direito, como todos os direitos, só pode exercer-se em certos limites jurídicos. E no Estado garantista esta soberania só se constitui quando se determinar exclusivamente e nos limites do domínio em que se pode comandar.

D) Impunidade

Finalmente falaremos da questão da impunidade não por ser a menos importante. Antes, um dos valores fundamentais enunciados pelo Estado é, sobretudo, o respeito ao direito penal, de modo que haveria crime sem pena, sem lei que previamente o definisse.

O objectivo é de proteger as liberdades, que aparecem definidas em vários sentidos. Tais liberdades têm como objectivo servir os fins dos cidadãos.

A questão da impunidade no Estado patrimonial está na ausência de contrapoderes, ou seja, as leis são arbitradas e ajustadas pelo titular do poder sem ter de levar em consideração os princípios da impessoalidade dos valores jurídicos, não havendo por conseguinte uma separação entre o político e o judicial¹⁰², tornando o poder judicial subordinado a uma orientação política centralizada, sem o aparelhamento racional, submetendo o Estado aos interesses do titular do exercício do poder.

Esta falha de racionalidade do sistema punitivo e a ausência de humanidade na execução das penas terminam em promoção de uma espécie de coisificação do homem. Tal como Kant, a ideia de utilização da pena como meio de se obter benefícios à sociedade, o castigo deve ser infligido ao homem somente porque ele cometeu um crime, pois, um ser humano nunca pode ser tratado de meios para atingir os fins alheios¹⁰³.

¹⁰² Carlos Alberto Nascimento de Andrade, *Planejamento educacional, neopatrimonialismo e hegemonia política*. 2005, p.129.

¹⁰³ Roberto Fonseca Barbosa, *O garantismo como mecanismo de negação do simbolismo constitucional, ante o advento do neoconstitucionalismo*, in “Temas de direito constitucional: Estudo em homenagem ao Prof. Doutor Carlos Ruberto Júnior”. 2013, p.259.

No Estado garantista, as instituições assumem um instrumento para o serviço dos direitos que só são obtidos mediante uma rigorosa satisfação do princípio da estrita legalidade¹⁰⁴.

O garantismo define com certa força o modelo de responsabilidade penal e as regras do jogo fundamental de direito. Trata-se de um norte seguro e legítimo a ser seguido pelo Estado juiz no momento de análise de formação da responsabilidade penal para fins de aplicação ou não¹⁰⁵.

O sistema penal no Estado garantista, é conceituado como um modelo regulador da pena punitiva estatal, pautando-se pela racionalidade jurídica, que utiliza técnica de minimização de poderes institucionais em prol da liberdade humana, submetendo o juiz à lei.

Se no Estado patrimonial a impunidade se vincula pela ausência do princípio da impessoalidade e da abstracção da lei, no Estado garantista a impunidade vê a sua conexão na questão da validade e eficácia da norma.

A determinação correcta desta relação é um dos problemas mais importantes ao mesmo tempo mais difíceis de uma teoria jurídica positiva.

Trata-se de uma relação especial entre o dever ser da norma jurídica e o ser, pois, a validade do direito se identifica com a sua eficácia, isto, na medida em que uma ordem jurídica é vista como um todo.

Seguindo o silogismo de Charles Montesquieu o Estado de direito não deve pautar a garantia dos bens jurídicos, simplesmente nos instrumentos jurídicos, mas é imperioso que os instrumentos jurídicos assegurem com eficiência a finalidade destes bens.

O sistema jurídico opera não apenas como garante de direito, mas também como um espaço no qual há possibilidade de redução das iniquidades decorrentes das desigualdades de renda e de prestígio.

¹⁰⁴ Márcio Ricardo Staffen, *Estado, Constituições e juizados especiais federais*. 2015, p.102.

¹⁰⁵ Roberto Fonseca Barbosa, *O garantismo como mecanismo de negação do simbolismo constitucional, ante o advento do neoconstitucionalismo*, in “Temas de direito constitucional: Estudo em homenagem ao Prof. Doutor Carlos Ruberto Júnior”. 2013, p.259.

Olhando para o Estado angolano veremos que ele apresenta-se formalmente como um Estado democrático de direito, onde o garantismo se configura como uma componente essencial do constitucionalismo.

Todavia, a respectiva cultura do garantismo ainda é muito deficiente, quando comparada com outros Países democraticamente mais avançados. Pois o sistema jurídico e político bem como a sociedade civil ainda se caracterizam por comportamentos neopatrimonias. Neste Estado neopatrimonial há o ensejo de práticas ligadas a corrupção.

De acordo com o ranking mundial da transparency internacional de 2014 Angola encontra-se no 161º lugar com 19 pontos, menos quatro pontos relativamente ao ano de 2013 e menos três pontos relativamente ao ano de 2012¹⁰⁶.

Verificando-se uma superação do Estado a uma sociedade civil desarticulada e dependente, tornando o exercício da cidadania um arremedo de experiências liberais democráticas de outros Países.

Como se vê, Angola ainda tem um longo caminho a percorrer para chegar ao Estado de direito garantista que a CRA consagra no seu art.º 2, visto que estes princípios constitucionais surgem como reivindicadores do Estado garantista definido por Ferrajoli.

2.2 O Interesse Público na Concepção Garantista

A Administração pública é uma organização complexa composta por um aglomerado de homens e materiais, cujo objectivo está em servir a comunidade.

Em sentido institucional (ou orgânica) a Administração pública agrupa as pessoas colectivas, dotadas de poderes de autoridade ou uis imperi, que desempenham atribuições reconhecidas pelo Direito Administrativo, no âmbito da satisfação daquelas necessidades colectivas das pessoas¹⁰⁷.

No exercício da sua actividade, a Administração pública prossegue o interesse público, devendo reger-se pelos princípios da igualdade, legalidade, justiça,

¹⁰⁶ Disponível em: www.transparency.org/topic/detail/health. A cessado aos 29/09/2015.

¹⁰⁷ Jorge Bacelar Gouveia, *Direito constitucional de Angola*. 2014, p.530.

proporcionalidade, imparcialidade, responsabilização, probidade administrativa e respeito pelo património público, conforme consagra o art.º 198 /nº1 da CRA.

O Estado garantista consagrado no art.º 2 da CRA aplica-se a toda a Administração pública e a todas as formas de actividades administrativas que no âmbito da prossecução do interesse público deve ter como base a obediência não só às normas das leis que explicitamente regulam a sua actividade, mas também aos princípios do direito.

O princípio da prossecução do interesse público, constitui um dos mais importantes limites da margem de livre decisão administrativa, sendo que a Administração só pode prosseguir o interesse público, estando consequentemente proibida de prosseguir ainda que acessoriamente o interesse privado¹⁰⁸.

A relação e o equacionamento entre o interesse privado e o interesse público não será simplesmente numérica, mas dar-se-á relevância aos direitos afectados, e neste sentido, a prossecução do interesse público como norte da Administração pública deve respeitar os direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares.

Porém, uma certa decisão da Administração pode envolver vantagens para interesses particulares, mas elas não podem ser a meta da actuação administrativa.

A questão do conceito de interesse público carece de legitimação. Num Estado patrimonial, onde não se delimita o que é público e o que é privado, o conceito de interesse público carece de uma base legítima de fundamentação. E neste sentido, somente a legitimidade republicana de um Estado confere o primado legal do interesse público, diante do qual os interesses privados devem ser compatibilizados, regulados ou mesmo contidos¹⁰⁹.

Apesar de no exercício das suas funções a Administração prosseguir o interesse público, ela não se encontra despida de um equilíbrio no âmbito de tomada de decisões que satisfaçam o interesse público. É importante que o interesse público, a ser prosseguido pela Administração, respeite o princípio das posições jurídicas subjectivas

¹⁰⁸ Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, *Direito administrativo geral: Introdução e princípios fundamentais*. 2006, p.205.

¹⁰⁹ José Octávio Serra Van-Dúnen, *Falando em corrupção... Malefícios evitados?* In “Sociedade e Estado em construção: Desafios do direito e da democracia em Angola”. 2012, p.154.

dos particulares, que tem especial relevância ao nível da imparcialidade e da proporcionalidade e cujo despeito representa uma ilegalidade susceptível de invalidade judicial¹¹⁰.

O princípio jurídico subjectivo dos particulares não tem autonomia em relação ao princípio da legalidade, trata-se apenas da dimensão subjectiva que os direitos fundamentais desempenham no núcleo duro da constituição material dentro do Estado democrático de direito.

No âmbito da prossecução do interesse público a Administração deve ser razoável, pois o custo da actuação escolhida como meio de prosseguir um determinado fim não deve ser superior aos benefícios que se esperam e os meios escolhidos devem sempre ser os menos lesivos para o interesse público.

A actuação da Administração ao prosseguir o interesse público não pode ser desproporcional, inadequada, desnecessária nem desrazoável, pois, basta a ausência de um destes pressupostos para não analisar os demais, sendo que uma actuação inadequada nunca pode ser necessária e as circunstâncias de uma actuação razoável não a salva da desproporcionalidade se essa for excessiva.

O art.º 198/ nº1 da CRA conjugado com o art.º 5 do Decreto-lei 16-A/95, de Dezembro do Procedimento Administrativo, a Administração pública deve assumir uma dimensão objectiva e equilibrada no acto da tomada de decisões administrativas para que se possa evitar condutas administrativas que lesam não só o interesse público, mas que delas possam surgir as vantagens para os particulares.

A Administração pública tem por conseguinte um vocabulário funcional que se apresenta com três conceitos fundamentais: i) Interesse público- no exercício da sua função a Administração tem a sua pedra administrativa angular na prossecução do interesse público; ii) Vinculação- revela os parâmetros normativos da conformidade orgânica, procedimento-formal, material e teleológica do agir administrativo: a Administração é serva da normatividade; iii) Responsabilidade- proporciona um controlo dos resultados ou efeitos da conduta administrativa, visando aferir o efectivo

¹¹⁰ Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, *Direito administrativo geral: Introdução e princípios fundamentais*. 2006, p.208; Diogo Freitas do Amaral, Lino Torgal e Pedro Machete, *Curso de direito administrativo Vol. II*. 2011, p.48.

respeito pelo interesse público e pela vinculação. Os agentes da Administração pública nas suas acções e omissões devem sempre prestar contas¹¹¹.

Os órgãos e agentes incumbidos de prosseguir o interesse público devem adoptar meios de acção que a lei define e regula em termos que a Administração deve respeitar, porque o interesse público exige o respeito das leis em vigor pela Administração, mesmo que a actuação destas não contenda com as situações subjectivas dos particulares. Assim, não bastará que existam e funcionem garantias dos administrados, importa também organizar garantias da legalidade¹¹².

O interesse público se identifica com o bem comum, pois um dos fins últimos do bem comum é garantir a cada cidadão a sua perfeição para servir a sociedade. Mas a questão do bem comum não está na soma dos bens particulares, uma vez que não se trata da colecção dos bens privados, antes o bem comum ou interesse público está na comunhão do bem viver.

Na linguagem aristotélica, um bem é aquilo por que todos anseiam, ou numa diferente terminologia, trata-se de um valor juridicamente protegido pela ordem social, e deste modo, o bem comum ou interesse público, comparativamente ao bem individual ou interesse particular, é maior e mais completo, pois identifica-se com a ideia de um bem comum a todos, é uma utilidade comum dos cidadãos que, visando a justiça, têm por base as necessidades indispensáveis a todos, justificando o conjunto de condições da vida social, o que interessa à vida de todos¹¹³.

O interesse público tem sempre de articular-se num processo avaliativo de hierarquia de valores, que assenta na compreensão da dignidade e dos direitos da pessoa.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem e dos Cidadãos de 1789, ao afirmar que os homens nascem livres e permanecem livres e iguais em direitos, em 1948 a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) amplia esta afirmação, ao proclamar que todos homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São

¹¹¹ Paulo Otero, *Manual de direito administrativo Vol. I.* 2013, p. 63.

¹¹² Marcelo Caetano, *Princípios fundamentais do direito Administrativo.* 2003, p.376.

¹¹³ Aristóteles citado por Paulo Otero, *Manual de direito administrativo Vol. I.* 2013, p. 65.

dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.

É importante notar que este princípio de fraternidade que teve a sua origem na revolução francesa não escapou à sensibilidade social dos constituintes angolanos, pois no preâmbulo da constituição angolana instituíram um Estado democrático decidido a construir uma sociedade fundada na equidade de oportunidades, no compromisso, na fraternidade, na unidade e na diversidade. Isto significa que o Estado angolano é responsável institucional do interesse público e deve garantir a dignidade da pessoa humana, que tem como objectivo fundamental a construção de uma sociedade livre, justa, democrática, solidária, de paz igualdade e progresso social, como consagra o art.º1 da CRA.

A determinação do interesse público tem o seu alicerce na constituição, recebendo sempre um contributo do princípio democrático. E sendo o Estado garantista componente essencial do constitucionalismo moderno, apresentando-se como instrumento fundamental de protecção do interesse público, deve pautar por um critério decisório que visa alcançar o melhor interesse público, escolhendo sempre os meios mais convenientes e ou adequados, pois o interesse público exige o respeito e a garantia dos direitos e liberdades fundamentais da pessoa humana, uma vez que este determina a satisfação de exigências de bem-estar social e de desenvolvimento da sociedade, postulando a paz, o que significa permanência e segurança duma ordem jurídica¹¹⁴.

As decisões do presente em matérias de interesse público devem projectar utilidade que se traduzem em vantagens que não se dirigem ou esgotem exclusivamente nas gerações presentes, antes também devem beneficiar gerações futuras.

A Administração pública angolana, ao longo dos últimos treze anos, tem crescido consideravelmente devido à inevitável complexidade das matérias que abrangem a sua actuação. Porém regista um baixo nível de produtividade que permiti formas menos legais para a resolução dos problemas com a Administração.

¹¹⁴ Paulo Otero, *Manual de direito administrativo Vol. I.* 2013, p. 67.

Esta fragilidade do sector público tem vindo a contribuir para a perda de autoridade e de capacidade da Administração se tornar mais activa e decisiva na dinamização do desenvolvimento social e económico do País. Uma vez que os funcionários, incapazes de responderem com eficiência, exacerbam os requisitos burocráticos abrindo espaço para as cobranças ilícitas, tornando a existência do burocratismo uma cultura e oportunidade de ambiente propício para o afloramento de práticas corruptas.

A Administração pública existe para cumprir uma certa função que o Estado julgou necessária para o bem-estar dos cidadãos. E o princípio da imparcialidade que figura no art.º 198/nº1 da CRA conjugado com o art.º6 do DL 16-A/95 de 15 Dezembro do Procedimento Administrativo deve ser entendido como comando tendo em consideração e ponderação, por parte da Administração os interesses públicos e interesses privados relevantes para cada actuação concreta da Administração. Uma vez que o princípio da imparcialidade tem duas dimensões: i) dimensão negativa- que proíbe a Administração de, a propósito de um caso concreto tomar em consideração e ponderar interesses públicos aos privados que, à luz do fim legal a prosseguir sejam irrelevantes para a decisão; ii) dimensão positiva- impõe que, previamente à decisão de um caso concreto, a Administração tome em consideração e pondere todos os interesses públicos e privados que, à luz do fim legal a prosseguir, sejam relevantes para a decisão¹¹⁵.

A combinação das duas dimensões resulta, no exercício da margem da livre decisão, que a Administração tem de tomar em consideração e ponderar todos os interesses públicos e privados relevantes para a decisão, e só estes.

Se o fim do poder de agir da Administração é o interesse público que está implícito na norma legal, no Estado de direito, este fim do acto é sempre vinculativo.

O fim do acto administrativo não se confunde com os motivos, embora no exercício de poderes discricionários, se exija uma relação de conformidade entre este e aqueles¹¹⁶.

¹¹⁵ Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, *Direito administrativo geral: Introdução e princípios fundamentais*. 2006, p.213.

¹¹⁶ Sérulo Correia, *Noções de direito administrativo*. 1982, p.440.

O interesse público representa um factor extrínseco oferecido pela lei com o fim de limitar no plano substantivo a acção discricionária da Administração. À falta desta relação corresponde o desvio de poder e tal como a competência e as formalidades da Administração pública, o fim também constitui um requisito de validade do acto administrativo e seu desrespeito é fonte de ilegalidade¹¹⁷.

Os princípios constitucionais da Administração constituem um reservatório permanente de directivas com agilidade jurídico-valorativa possibilitadora não apenas de conferir racionalidade e justiça ao sistema de uma Administração de um Estado de direito e constitucional, mas também oferece regras de coordenação e impulso de direcção quando está em causa o relacionamento da Administração com outros esquemas de actividades administrativamente relevantes¹¹⁸.

Os funcionários públicos, ao actuarem, o fazem em nome do Estado, e, em última análise, da sociedade em sua totalidade. Daí, a necessidade de pautar a sua estreita observância a normatividade reguladora da Administração pública, evitando-se a patrimonialização da função pública e assegurando-se a prossecução dos fins adstritos ao exercício do poder público.

2.3 Princípio da Moralidade Administrativa (Probidade Administrativa)

Seja qual for o paradigma a seguir, é inquestionável a ideia de que a moral é uma peça intrinsecamente ligada à ideia de justiça, daí a sua interpenetração com o direito. É uma questão que apresenta duplo sentido. Ou seja, o direito é, por sua essência, moral o que significa que as condutas que as normas jurídicas prescrevem, ou proíbem, também são prescritas ou proibidas pela norma moral. E se uma ordem social prescrever uma conduta que a moral proíbe, ou proíbe uma conduta que a moral prescreve, essa ordem não é direito porque não é justa¹¹⁹.

¹¹⁷ Sérvulo Correia, *Noções de direito administrativo*. 1982, p.441.

¹¹⁸ José J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da república portuguesa anotada Vol. II, 4ªed.* 2014, p.795.

¹¹⁹ Hans Kelsen, *Teoria pura do direito*, 4ª ed. Traduzido por João Baptista Machado. 1976, p.99-100.

Quando afirmamos que o direito por sua essência tem um conteúdo moral ou constitui um valor moral, queremos com isto dizer que o direito é moral, pelo seu carácter de justiciabilidade.

A moral é frequentemente confundida com a ética. Porém, o objecto da ética é constituído por normas, e que os actos que põem as normas somente constituem objecto da ética na medida em que sejam regulados por normas¹²⁰. E, neste sentido, as normas da moral que são criadas pelo costume ou por meio de uma elaboração consciente, tem interesse para uma ética na medida em que estas chegam a ser positivadas, tal como apenas o direito positivo interessa a uma teoria científica do direito.

Em bom rigor, tanto a moral como o direito baseiam-se em regras que visam estabelecer uma certa previsibilidade para as acções humanas. Ambas, porém, se diferenciam.

A intromissão da moral no ramo do direito público surgiu, após o amadurecimento, da teoria do abuso do direito, no âmbito do direito privado, destinado a evitar o desvio do poder.

O princípio da moralidade administrativa, descende das sementes plantadas pelo publicista francês Maurice Hauriou, que ousou em sua época distinguir na moral institucional (fruto exclusivo das leis), uma moralidade administrativa, apta a condicionar o próprio poder discricionário do poder administrativo¹²¹.

O princípio da probidade administrativa, expressão de origem brasileira e que visa corresponder à necessidade do exercício honesto das competências administrativas, distinguindo a esfera pessoal dos titulares dos cargos administrativos da esfera própria do âmbito institucional e público¹²², consiste em um conceito jurídico indeterminado, isto porque os conceitos normativos, que visam a apreciação valorativa dos factos, não são simplesmente perceptíveis. Todavia, ela ganha sentido palpável na medida em que, a correlação das normas do sistema são preenchidas por um acto de valoração do

¹²⁰ Hans Kelsen, *Teoria pura do direito*, 4ª ed. Traduzido por João Baptista Machado. 1976, p.94.

¹²¹ Ana Carolina Silva Barbosa, *O princípio da praticidade e uma análise do entendimento do Supremo tribunal frente aos princípios da moralidade e eficiência administrativa*, in “Revista internacional de direito tributário Vol. III Janeiro-Junho”. 2005, p.205.

¹²² Jorge Bacelar Gouveia, *Direito constitucional de Angola*. 2014, p.538.

aplicador do direito, a partir da composição e garantias constitucionais, perfeitamente conformados com a prevalência dos direitos fundamentais.

A temática da moralidade administrativa apresenta uma certa complexidade na medida em que as questões jurídicas práticas, que chegam a suscitar, quase sempre são difíceis de resolução; ao mesmo tempo ela tem uma forte relevância dado facto de surgir como regra para disciplinar a administração pública, cujo exercício é pautado pelas mencionadas garantias constitucionais, de modo a assegurar a coerente e coesa censura de comportamentos funcionais desviantes dos padrões éticos, devidamente situados.

A densificação jurídica desse princípio tende a desempenhar um papel importante com a Lei da probidade pública (LPPu) (Lei nº 3/10, de 29 de Março), a qual tem por objecto estabelecer as bases e o regime jurídico relativos à moralidade pública e ao respeito pelo património público, por parte do agente público, art.º 1 da LPPu.

A moralidade administrativa surgiu como reflexo de uma moral institucional, que não se confunde com a simples legalidade. Ela deriva do ambiente da Administração pública, condicionando a aplicação dos poderes administrativos, incluindo o discricionário¹²³ ou seja, a consciência e a postura de bem servir, com eficiência e rigor, devem constituir uma referência obrigatória na actividade do agente público, quer perante os cidadãos, quer perante entidades públicas ou privadas. É assim que no exercício das suas funções, o agente público deve observar os seguintes deveres: a) qualidade na prestação do serviço público; b) isenção e imparcialidade; c) cortesia e informação; d) dedicação, zelo, autoformação, aperfeiçoamento e actualização; e) reserva e dedicação; f) parcimónia; g) solidariedade e cooperação e h) lealdade, art.º 17/ nº 1 e 2 da LPPu.

O conceito de moralidade administrativa funda-se no conjunto de regras da actividade administrativa, interna à administração pública, ditadas pelo fim público que persegue¹²⁴.

¹²³ Eurico Bitencourt Neto, *Improbidade administrativa e violação de princípios*. 2005, p.79.

¹²⁴ Eurico Bitencourt Neto, *Improbidade administrativa e violação de princípios*. 2005, p.79.

O escopo fundamental da moralidade administrativa se concretiza, em vedar a confusão de planos, impedindo aproveitamentos económicos por parte dos titulares de cargos públicos.

Considerando o objectivo e o âmbito de aplicação da LPPu os art.º 1 e 2/nº2 à moralidade pública e o respeito pelo património público, vinculam a actividade de entidades públicas, singulares ou colectivas, circunstancialmente investidas de poderes públicos, ou seja, a moralidade administrativa constitui, hoje, pressuposto da validade de todo acto da Administração pública. Ela é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve, e a finalidade de sua acção: o bem comum.

A moralidade administrativa afasta-se claramente da moral comum, estando a moralidade administrativa composta pelas regras disciplinares de boa administração. Sendo que, o agente público deve recusar qualquer tratamento de favor ou de situação que implique privilégio ou vantagem injustificada a cidadãos ou entidades colectivas públicas ou privadas e, na sua relação com os demais servidores públicos, o agente público deve acatar as ordens dos seus legítimos superiores, com disciplina e respeitar os seus subordinados, art.º 17/ nº 3 e 4 da LPPu.

Este princípio não se limita a um conjunto de regras deontológicas extraídas da disciplina interna da Administração, mas se completa por padrões éticos da sociedade, para impedir práticas atentatórias aos laços sociais¹²⁵.

Uma actuação personalizada, individualizada, proteccionista de pessoas ou grupos e que não tem uma postura isonomica, deve ser repudiada pela sociedade, visto que os actos morais são os actos acatados pela sociedade, porque se fundam em regras comuns e iguais a todos, são de interesse geral e se afirmam com o respeito à ordem natural das coisas¹²⁶.

Não existe dúvida em relação à autonomia jurídica do princípio da moralidade administrativa, muito embora ele guarda afinidade com outros princípios

¹²⁵ Eurico Bitencourt Neto, *Improbidade administrativa e violação de princípios*. 2005, p.93.

¹²⁶ Ana Carolina Silva Barbosa, *O princípio da praticidade e uma análise do entendimento do Supremo tribunal frente aos princípios da moralidade e eficiência administrativa*, in “Revista internacional de direito tributário Vol. III Janeiro-Junho”. 2005, p.207.

constitucionais. E nesta linha de raciocínio, a moralidade administrativa ultrapassa, a ideia de regra de conduta ética, conforme os valores sociais prevalecentes, na medida em que volta-se para a justa realidade dos fins estatais. Ela integra o direito (constitucional) como elemento de observância indeclinável, mas não está ínsita na legalidade, nem desta constitui corolário¹²⁷.

No mundo do direito, a intenção jurídica tem de ser antecedida e preparada por uma intenção moral. E o agente que pratica acto administrativo buscando finalidade distinta daquela prevista em lei, pratica não ilegalidade, porque praticou o acto seguindo seus requisitos formais, mas imoralidade administrativa, porque exerceu competências com infidelidade ao conjunto de interesses gerais dos órgãos; está, aqui, configurado o desvio de poder: uso de competência pública para atingir fins metajurídicos irregulares¹²⁸. Neste sentido, o titular de cargo de responsabilidade que, abusando dos poderes que a lei lhe confere, ou violando os deveres inerentes às funções ou por qualquer fraude, obtenha, para si ou para terceiro, um benefício ilegítimo ou cause prejuízo a entidade pública ou privada é punido com prisão e multa correspondente, caso a pena mais grave não caiba por força de outra disposição legal art.º 39 da LPPu.

A legalidade dos actos jurídicos administrativos é fiscalizada pelo recurso baseado na fiscalização da lei; mas a conformação desses actos aos princípios basilares da boa administração, determinante necessária de qualquer decisão administrativa, é fiscalizada pelo recurso fundado no desvio do poder, cuja zona de policiamento é da moralidade administrativa.

A ideia de moralidade nasceu, vinculada à de ideia do desvio do poder, definida como hipótese de ilegalidade. Neste sentido o agente público, que no exercício das suas funções denegar-se do poder disciplinar que lhe caiba, nos termos das suas competências, é punido com prisão e multa correspondente art.º 34 da LPPu.

A boa- fé da Administração pública deve apontar para a protecção da confiança que os cidadãos depositam nos governantes, nas regulações, nas instituições e servidores públicos, nos actos e em outras medidas adoptadas pela Administração

¹²⁷ Ana Carolina Silva Barbosa, *O princípio da praticidade e uma análise do entendimento do Supremo tribunal frente aos princípios da moralidade e eficiência administrativa*, in “Revista internacional de direito tributário Vol. III Janeiro-Junho”. 2005, p.206.

¹²⁸ Eurico Bitencourt Neto, *Improbidade administrativa e violação de princípios*. 2005, p.81.

pública. Desta feita, o agente público deve nos termos do art.º 20/ nº 2 da LPPu evitar o descuido, a negligência e comportamentos que prejudiquem o cumprimento das suas tarefas.

No Estado moderno, especialmente com o modelo intervencionista, a exigência da moralidade administrativa firma-se como um dos baluartes da confiança dos cidadãos no próprio Estado, cujas funções são desempenhadas pelos agentes. A moralidade administrativa torna-se não apenas direito, mas direito subjectivo do cidadão¹²⁹, uma vez que o agente público exerce as suas funções ao serviço do Estado e prossegue, sempre, a satisfação dos interesses gerais dos cidadãos art.º 19/ nº 1 da LPPu.

O aspecto subjectivo do princípio da moralidade administrativa, refere-se ao dever de probidade administrativa, que obriga toda Administração pública a pautar a sua conduta de acordo com a honestidade, a rectidão de carácter e a justiça¹³⁰. Trata-se de uma antítese à conduta corrupta.

A moralidade administrativa e a legalidade constituem pressupostos de validade sem os quais toda actividade pública será ilegítima¹³¹.

O referencial da moralidade administrativa é a finalidade pública, a qual há de se compreender na apreciação do motivo e do objecto que se pretende realizar. O que faz com que seja necessário o agente, na sua actuação, pautar-se pelos princípios da probidade pública, isto é, o agente deve pautar-se pela observância de valores de honestidade no desempenho da sua função, não podendo solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, directa ou indirectamente, quaisquer ofertas que possam pôr em causa a liberdade da sua acção, a independência do seu juízo e a credibilidade e a autoridade da Administração pública, dos seus órgãos e serviços art.º3- b) conjugado com art.º 5 ambos da LPPu.

¹²⁹ Cítia Zaira Messias de Lima, *Moralidade Administrativa*, in “Sociedade democrática, direito público e controlo externo”. 2006, p.73.

¹³⁰ Cítia Zaira Messias de Lima, *Moralidade Administrativa*, in “Sociedade democrática, direito público e controlo externo”. 2006, p.73. Di Pietro citado por Eurico (**entende que o conceito de moralidade administrativa e probidade administrativa são sinónimas, ambos abarcam os valores de honestidade, lealdade, boa administração e a boa-fé**). Eurico Bitencourt Neto, *Improbidade administrativa e violação de princípios*. 2005, p.90.

¹³¹ Edimur Ferreira de Faria, *Curso de direito administrativo positivo* 6ªed. 2007, p.48.

Quando os actos praticados pelos agentes públicos não concorrem para a boa Administração, ocorre vício da moralidade administrativa, fundado na inexistente realização de qualquer finalidade pública. Assim, nos termos do art.º 23 da LPPu, todos os actos, acções ou as omissões dos agentes públicos que contrariam a moralidade administrativa e o respeito ao património público, são sujeitos à improbidade pública.

A moralidade administrativa vincula-se ao conceito de bom administrador e ela integra o direito, tornando-se dele elemento componente da legalidade. No exame de legalidade do acto administrativo, qualquer pessoa, singular ou colectiva, pode nos termos do art.º 32/ nº 1 da LPPu, participar, ao Ministério Público ou a entidade administrativa, factos que revelem improbidade, para que seja instaurada a respectiva investigação.

Tendo sido instaurada a investigação para o apuramento de actos de improbidade, o Ministério Público pode dar conhecimento ao Tribunal de Contas, da existência do correspondente processo, podendo o Tribunal de Contas indicar representante para o acompanhar junto do Ministério Público e, havendo fundados indícios de responsabilidade por actos de improbidade, pode o Ministério Público requerer ao Tribunal competente, nos termos da lei civil, o decretamento do arrasto dos bens, incluindo o congelamento de contas bancárias do provável agente ou de terceiro que tenha causado dano ao património público, art.º 32/ nº 4 e 5 da LPPu.

Neste sentido, o Tribunal verifica a compatibilidade da moralidade administrativa com o interesse público e, a inobservância da actuação da Administração ou do agente administrativo na prossecução do interesse público configura ilicitude do acto. Devendo o Tribunal proferir a decisão sobre o requerimento do Ministério Público no prazo máximo de 20 dias, e o Ministério público promover, de forma célere, a investigação, propondo a acção principal no prazo máximo de 60 dias, sob pena de caducar a providência cautelar conforme o art.º 32/ nº 6 da LPPu.

Estará ausente a moralidade administrativa quando o agente pratica o acto fundando-se em motivos inexistentes (ausência da situação de facto ou de direito que determina ou autorize a prática de um acto), inadequado (falta de correspondência entre o que deveria motivar o acto, causa e a natureza categorial de seu objecto-efeito), incompatível (ausência de adequação com objecto do acto) e desproporcional (avaliação

irrazoável dos motivos, levando a um resultado incompatível com o interesse público específico a que deveria visar o acto); Identificando-se de igual vício quando o objecto for impossível (o resultado jurídico almejado não se compatibiliza com o ordenamento jurídico ou com a realidade física) desconforme (incompatibilidade lógica entre escolha e o interesse público contido na regra da finalidade) ou ineficiente (grave comprometimento do interesse público pela desproporcionalidade entre custo e benefício)¹³². Tais premissas podem ser enquadradas nos termos do art.º 20/ nº 1 da LPPu, que confere ao agente público o dever de exercer as respectivas competências, tarefas e missões com vista à eficiência dos serviços.

A improbidade pública é o desvio relativamente a dois princípios inovatoriamente apresentados no direito angolano: i) princípio da probidade pública: o agente público pauta-se pela observância de valores de boa administração e honestidade no desempenho da sua função, não podendo solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, directa ou indirectamente, quaisquer presentes, empréstimos, facilidades ou quaisquer ofertas que possam pôr em causa a liberdade da sua acção, a independência do seu juízo e a credibilidade e autoridade da administração pública, dos seus órgãos e serviços art. 5 da LPPu; ii) princípio do respeito pelo património público: no exercício das suas funções o agente público deve abster-se da prática de actos que lesem o património do Estado ou de actos susceptíveis de diminuir o seu valor, tais como o desvio, apropriação, o esbanjamento e a delapidação dos bens das entidades públicas de que tenha a guarda, em virtude do cargo, do mandato, da função, da actividade ou do emprego art.º 7 da LPPu.

Apesar da densificação jurídica do princípio da moralidade administrativa ter um papel importante na LPPu, a qual tem por objecto estabelecer as bases e o regime jurídico relativo à moralidade pública e ao respeito pelo património público por parte dos agentes públicos¹³³. Utilizando uma linguagem aeronáutica, em Angola, o princípio da moralidade administrativa descolou, mas ainda não chegou a atingir a velocidade do cruzeiro.

¹³² Moreira Neto citado por Ana Carolina Silva Barbosa, *O princípio da praticidade e uma análise do entendimento do Supremo tribunal frente aos princípios da moralidade e eficiência administrativa*, in “Revista internacional de direito tributário Vol. III Janeiro-Junho”. 2005, p.207.

¹³³ Jorge Bacelar Gouveia, *Direito constitucional de Angola*. 2014, p.538.

A LPPu é um diploma legal, com 45 artigos, que se distribuem por seis capítulos: i) Disposições gerais, ii) Sujeitos e serviços, iii) Actos de improbidade, iv) Garantias de probidade e sanções, v) Crimes cometidos por agentes públicos e vi) Disposições finais.

2.3.1 Significado da Lei da Probidade Pública

A análise do significado da improbidade administrativa prevista na Lei n° 3/10, de 29 de Março da LPPu implica, para a sua melhor compreensão, o conceito de actos de improbidade.

Para José Afonso da Silva a improbidade administrativa é sinónimo de corrupção e ela indica três (3) grandes grupos de corrupção que as caracterizam. i) A corrupção solapamento, que atenta contra os princípios da Administração Pública, atingindo o próprio fundamento da legalidade art.º 24 da LPPu; ii) A corrupção suborno, que é material, com o enriquecimento ilícito art.º 25 da LPPu e; iii) A corrupção favoritismo, que são os actos que causam prejuízo ao erário, que privilegiam o privado em detrimento do público (actos que causam prejuízo ao património público) art.º 26 da LPPu.

A doutrina tem-se orientado em dois critérios. Por um lado, o critério subjectivo, que vincula o acto de improbidade Administrativa ao aspecto moral do desenvolvimento da actividade pública e, por outro lado, o critério objectivo, que o faz em relação ao descumprimento de um dever legal.

Para ilustrar a discussão doutrinal convém lembrar alguns conceitos. Marcelo Caetano se refere à probidade administrativa como o dever de o funcionário servir à Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queria favorecer¹³⁴.

Waldo Fazzio Júnior considera a improbidade administrativa significa o exercício de função, cargo, mandato ou emprego público sem observância dos princípios administrativos da legalidade, da impessoalidade, da publicidade, da

¹³⁴ Roberto Livianu, *Corrupção e direito penal: Um diagnóstico da corrupção no Brasil*. 2007, p.185.

moralidade e da eficiência. É o desvirtuamento do exercício público que tem como fonte a má-fé¹³⁵.

A improbidade administrativa, na sociedade angolana, deve ser alvo de sérias preocupações por parte das autoridades encarregadas da fiscalização da administração pública. Pois, a partir da constituição e legislação complementar, exige-se do agente público a observância irrestrita à moralidade administrativa, evitando-se, de qualquer maneira, actos que caracterizam a improbidade, sujeitando-se às sanções administrativas e penais, previstas em lei.

Os actos de improbidade administrativa foram tipificados no Capítulo III da LPPu, em três (3) secções, correspondentes ao art.º 24; 25 e; 26 todos da LPPu. Em bom rigor ao descrever o tipo do ilícito administrativo, o legislador procurou tornar minuciosamente as indicações das acções que determinam a concretização dos factos capaz de determinar a sanção, também prevista na lei, além das penais.

Desta forma, o art.º 24 da LPPu trata dos actos contra os princípios da Administração pública, referindo-se, expressamente a qualquer acção ou omissão que viola os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade ou lealdade às instituições e, a seguir, em sete (7) incisos, procura estabelecer em que consiste.

Actos que conduzem ao enriquecimento ilícito art.º25 da LPPu se caracterizam pela obtenção de qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida, em virtude do encargo, do mandato ou do emprego do agente público. A seguir, nos doze (12) incisos, especifica, de forma ampla, quais são as formas do recebimento destas vantagens.

Trata-se de um aumento indevido, ou mesmo ilegítimo, do património pessoal. A acção que fundamenta o enriquecimento sem causa é um princípio geral do direito, no sentido de que não se refere ao aspecto moral.

No art.º 26 da LPPu actos que causam prejuízo ao património público que são a acção ou omissão negligente ou culposa que provoque perda patrimonial, desvio, apropriação, esbanjamento ou delapidação dos bens das entidades públicas, nos doze (12) incisos especifica-se quais os actos que podem determinar o prejuízo ao erário.

¹³⁵ Roberto Livianu, *Corrupção e direito penal: Um diagnóstico da corrupção no Brasil*. 2007, p.186.

A amplitude da descrição tem em conta a necessidade da exigência de fidelidade do agente, no trato das coisas públicas, devendo ater-se aos termos das leis, quando emprega o dinheiro público.

A exigência que se faz aos agentes públicos, no exercício das funções, de qualquer natureza, é a irrestrita observância dos princípios sobre o exercício de funções públicas, como determina o art.º3 da LPPu.

E como já mencionado, o art.º 198/nº1 da CRA estipula a obrigatoriedade de observância dos princípios da igualdade, legalidade, justiça, proporcionalidade, imparcialidade, responsabilização, probidade administrativa e respeito pelo património público.

Importa salientar que os dispositivos legais citados mencionam o elemento subjectivo intencional, dolo, mas também aqueles que o agente tenha actuado com a culpa.

2.3.2 Consequência dos Actos de Improbidade na Lei nº 3/10, de 29 de Março

No âmbito da sanção da improbidade administrativa, a lei estipula um determinado rol de punição para cada acto previsto nos referidos regimes do art.º 24, 25 e 26 da LPPu.

Assim, o ilícito administrativo previsto no art.º 24, de acordo com a cominação do art.º 31/nº1 a) são punidos pelo ressarcimento integral dos danos, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três (3) a cinco (5) anos, quando houver multa civil o pagamento é de até 100 (cem) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com entidades públicas ou de receber benefícios ou incentivos fiscais, num prazo de três (3) anos.

Para o ilícito praticado na cominação b), a hipótese do art.º 25, especifica que as penas de perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao seu património, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, pagamento de multa de até três (3) vezes o valor do acréscimo patrimonial ilícito e proibição de contratar com entidades públicas ou receber incentivos ou benefícios fiscais.

Na última cominação de sanções do art.º 31/nº1 c) refere-se aos actos praticados contra o património público art.º 26, estipulando o ressarcimento integral do dano, perda dos bens dos valores acrescidos ilicitamente ao património, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco (5) anos, pagamento de multa até duas (2) vezes o valor do dano e proibição de contratar com entidades públicas ou de receber benefícios ou incentivos fiscais.

Na análise das condutas previstas na Lei nº 3/10, de 29 de Março, deve ser considerado que, apesar de tratar-se de tipos abertos, no sentido da extensão da descrição típica dos actos de improbidade administrativa, não se podem esquecer os princípios da legalidade e da segurança jurídica, especialmente no que diz respeito às questões de comportamentos moral ou ético do agente público.

2.3.3 Inserção Constitucional do Princípio da Moralidade Administrativa

Dada a complexidade e a importância para o ordenamento constitucional moderno, a inserção constitucional do princípio da moralidade administrativa exigiria um estudo próprio e exclusivo.

Porém, a abordagem fundamental que se pretende fazer na presente tese, está em compreendê-la a partir de uma concepção garantista, acrescida da possibilidade da defesa intransigente dos direitos sociais.

O princípio da moralidade administrativa consagrado na constituição angolana de 2010, através da probidade pública, vem demonstrar a preocupação do legislador na observância não só do princípio da legalidade, que pauta a actividade administrativa, mas também a submissão a valores mais amplos.

Assim, a inserção do princípio da moralidade na constituição nada mais representa que uma preocupação constante na administração pública em não se apegar tanto às regras positivas, e sim, busque, nem que seja por meios de princípios a prossecução dos seus objectivos¹³⁶.

¹³⁶ Ana Carolina Silva Barbosa, *O princípio da praticidade e uma análise do entendimento do Supremo tribunal frente aos princípios da moralidade e eficiência administrativa*, in “Revista internacional de direito tributário Vol. III Janeiro-Junho”. 2005, p.205.

O princípio presente no art.º 198/nº1 da CRA tem como ideia central nortear a acção da actividade administrativa através de directrizes, que devem ser observadas pelo administrador no exercício das suas funções.

E ao conjugarmos os instrumentos teóricos e práticos que a teoria garantista nos apresenta, notaremos que o sistema normativo dos direitos fundamentais é constituído por princípios e regras. Os princípios como as regras são razões para o dever ser, sendo que, os princípios incidirão directamente sobre a esfera de determinado bem jurídico, permitindo a integração da regra, aclarando o seu significado linguístico e delimitando o seu objectivo, ao passo que as regras são aplicáveis nos casos de ocorrência dos factos nelas previstas¹³⁷.

A constituição de 2010 da República de Angola estipula que a Administração pública, no exercício da sua função, deve reger-se pelos princípios da legalidade, igualdade, justiça, proporcionalidade, imparcialidade, responsabilização, probidade administrativa e respeito pelo património público.

Esta submissão da actividade estatal se dá, em especial, aos princípios e direitos fundamentais como valores normativos.

Os agentes públicos, a par do necessário cumprimento das normas legais, são limitados pela ordem interna administrativa, que constitui o âmago do que se convencionou chamar de moralidade administrativa¹³⁸.

O legislador constitucional, ao consagrar o princípio da moralidade administrativa, não cuidou de realizar um mero reenvio da norma legal à norma moral. Ele procurou atribuir à moralidade administrativa relevância jurídica, de eficácia plena, autónoma e com vida própria¹³⁹.

¹³⁷ Ana Carolina Silva Barbosa, *O princípio da praticidade e uma análise do entendimento do Supremo tribunal frente aos princípios da moralidade e eficiência administrativa*, in “Revista internacional de direito tributário Vol. III Janeiro-Junho”. 2005, p.203.

¹³⁸ Eurico Bitencourt Neto, *Improbidade administrativa e violação de princípios*. 2005, p.79.

¹³⁹ Ana Carolina Silva Barbosa, *O princípio da praticidade e uma análise do entendimento do Supremo tribunal frente aos princípios da moralidade e eficiência administrativa*, in “Revista internacional de direito tributário Vol. III Janeiro-Junho”. 2005, p.206.

Com a introdução do princípio da moralidade administrativa na ordem constitucional, torna-se imperioso distinguir a ordem jurídica positiva, que caracteriza a legalidade, da ordem jurídica que caracteriza a moralidade.

A adopção do princípio da moralidade no texto constitucional resulta de uma tentativa de amadurecimento da administração pública angolana, dentro de certos padrões éticos mínimos que constitui o ideal de qualquer sociedade democrática.

Seguindo o pensamento de Rudolf Smend, consideramos que, a moralidade administrativa, como todo o princípio constitucional, não pode ser interpretado em obediência às mesmas regras ordinárias aplicadas ao direito privado ou administrativo, uma vez que, ao buscarmos a concretização da moralidade administrativa, devemos ter em mente que diversamente do que ocorre em outros diplomas legais, a constituição ostenta uma carga mais política do que técnica¹⁴⁰.

Nos dias de hoje, a actuação da administração pública não limita-se à mais pura e simples observância do princípio da legalidade, uma vez que com a constitucionalização de outros princípios, a concepção da legalidade cedeu lugar à noção de juridicidade, segundo a qual o actuar do Estado deve estar em harmonia com o direito, afastando a noção de legalidade estrita, com contornos super postos à regra, passando a compreender regras e princípios.

Apesar da lenta evolução do Estado democrático angolano, o princípio constitucional da moralidade administrativa, procura objectivar um aumento na segurança dos administrados, mas sem deixar de lado as liberdades públicas e as demais finalidades institucionais do Estado.

¹⁴⁰ Rudolf Smend citado por Alexandre Delduque Cordeiro, *O princípio da moralidade administrativa no direito brasileiro: Uma abordagem segundo as transformações da teoria da constituição*, in “Direito administrativo Brasil-Argentina: Estudo em homenagem a Agustin Gordillo”. 2007, p.21.

III Capítulo: Instrumentos Constitucionais Angolanos no

Combate à Corrupção

A corrupção pode provocar consequências económicas e sociais nefastas, depauperando valores tão importantes como a democracia, a cidadania, a confiança e igualdade sociais.

Apesar das divergências quanto à definição científica ou mesmo legal da corrupção, alguns elementos comuns podem identificar-se. Ou seja, a corrupção será sempre uma relação social, sobretudo de carácter pessoal, oculta e ilegal que se estabelece entre dois agentes ou grupo de agentes (corruptos e corruptores), cujo objectivo é obter, ilegalmente, verbas para a realização de fins estritamente privados¹⁴¹. Esta relação encontra-se, assim, associada à troca de favores, entre grupos de agentes, com a sua remuneração mediante o uso das chamadas “gasosas”, suborno, “luvas”/ comissões, entre outros termos possíveis.

A nossa intervenção sobre os instrumentos constitucionais angolanos, no combate à corrupção, sugere que, a par das regulamentações especiais de protecção no âmbito do combate à corrupção. E, no processo de evolução de Angola, o sistema judicial angolano também está sujeito a um amadurecimento relativamente ao combate a corrupção.

Pensamos que uma das importantes tarefas do Estado deverá passar pelo combate à corrupção, senão poderá dar origem a sistemáticas violações dos direitos fundamentais quer negativos quer positivos, bem como arredar o Estado do caminho do desenvolvimento.

É um combate colectivo e constitui uma maratona. É um exercício de resistência para aqueles que a abraçam.

Historicamente, no mundo em geral, e na sociedade angolana, em particular, os processos por corrupção se fazem acompanhar frequentemente do surgimento de acções por difamação.

¹⁴¹ Ricardo Alexandre Sousa da Cunha, Sara Alexandre da Eira Serra e Maria Oliveira Costa, *Medidas de combate à corrupção em Portugal*, in “Book of proceeding- tourism and management studies international conference Algarve Vol. II”. 2012, p.695.

Os crimes de difamação, em particular os que envolvem ilícitos de corrupção, evidenciam uma realidade dada a especial desprotecção dos denunciante. Percebe-se, assim, a necessidade de o combate à corrupção comportar um conjunto de mecanismos idóneos e efectivos a uma maior protecção dos denunciante, no âmbito do subsequente acto investigativo.

Neste sentido, Angola tem achado na lei de difamação um instrumento útil, para evitar que denúncias sobre a corrupção sejam apreciadas. Este facto faz com que a sociedade olha com desconfiança ao actual sistema judicial no que toca a corrupção.

Em bom rigor, existe um interessante debate acerca das diversas formas que pode adoptar o controlo da corrupção, assim como um consenso generalizado de que o fortalecimento efectivo dos mecanismos anti-corrupção é uma das tarefas pendentes das etapas de melhoramento da qualidade institucional das novas democracias.

O marco legal constitucional divide o Estado em uma série de jurisdições legais rigorosamente circunscritas que regulam o comportamento dos funcionários públicos, com o objectivo de evitar a utilização de poder público para fins pessoais, assim como o grau de discricionariedade da acção desses funcionários¹⁴².

Em Angola, as estratégias de combate e redução da corrupção poderão, a título de mero exemplo, consubstanciar-se no seguinte:

A) Constituição da República

Angola é uma República soberana e independente, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade do povo. Trata-se de um Estado democrático de direito que tem como fundamentos i) a soberania popular, ii) o primado da constituição e da lei, iii) a separação de poderes e iv) interdependência de funções. Promovendo a defesa dos direitos e liberdades fundamentais do homem, quer como indivíduo, quer como membro de grupos sociais organizados.

O Estado subordina-se à constituição e funda-se na legalidade, devendo respeitar e fazer respeitar as leis, repudiando e combatendo a corrupção, no sentido de promover

¹⁴² Leonardo Avritzer, *Corrupção: Ensaio e críticas*. 2008, p.479.

o bem-estar, a solidariedade social e a elevação da qualidade de vida do povo angolano, designadamente dos grupos populacionais desfavorecidos, erradicando assim a pobreza.

O Estado e outras pessoas colectivas são solidários e civilmente responsáveis por acções e omissões praticadas pelos seus órgãos, no exercício das suas funções, de que resulta violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para titular destes ou para terceiros.

Desta feita, a Administração pública prossegue nos termos da constituição e da lei, o interesse público, devendo, no exercício da sua actividade, reger-se pelos princípios da legalidade, igualdade, justiça, imparcialidade, proporcionalidade, responsabilização, probidade administrativa e respeito pelo património público. Respeitando assim os direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares (CRA, arts.º 1, 2, 6/nº2, 12/nº1-h), 21-d), 75/n1 e 198).

B) Código Penal

Um outro instrumento de combate à corrupção é o Código Penal (CP) que nos termos do art.º313 estipula que o empregado público que em razão das suas funções tiver em seu poder dinheiro, título de crédito, ou feitos móveis pertencentes ao Estado, ou a particular, para administrar ou dar destino legal e, alguma coisa desta furtar, ou aplicar em uso próprio ou alheio, faltando a aplicação ou entrega legal, será condenado na pena correspondente ao crime de roubo, nos termos do art.º437 do CP.

Além do peculato, que o código prevê no art.º 313. O código também condena a imposição arbitrária de contribuições previsto no art.º 315 do CP por parte do empregado público.

Outrossim, é a questão da peita, suborno e corrupção de empregado público previsto no art.º 318, ou seja, todo o empregado público que cometer crime de peita, suborno e corrupção, recebendo dádiva ou presente, por si ou por outra pessoa interposta, com a sua autorização ou ratificação para fazer um acto de suas funções, se este acto for injusto e for executado, será punido com uma pena maior de dois a oito anos e multa correspondente a um ano.

O código penal angolano também condena a corrupção activa nos termos do art.º321, assim sempre que qualquer cidadão corromper com dádiva, presente,

oferecimentos ou promessas, qualquer empregado público, solicitando uma injustiça comprando um voto ou procurar conseguir ou assegurar pela corrupção o resultado de quaisquer pretensões, será punido com a mesma pena que for imposta ao empregado corrompido.

Todavia, o código ainda reprime actos de aceitação de ofertas ou promessa, por empregado público nos termos do art.º 322 e 323, bem como o abuso de confiança nos termos do art.º 453.

C) Lei nº 3/10, de 29 de Março, Lei da probidade pública

No exercício das suas competências a Assembleia Nacional, ao abrigo das disposições combinadas do art.º 161- b) e do art.º 168/nº2- e) e d) d CRA aprovou a Lei nº 3/10, de 29 de Março, Lei da probidade pública.

No exercício das suas funções a Administração do Estado, nas diversas formas de Administração pública e nos demais poderes públicos, é-lhe exigida o respeito pelos deveres de lealdade, de imparcialidade, de probidade e outros de natureza profissional e pública.

D) Lei nº 3/96, de 5 de Abril, Lei da Alta Autoridade contra a corrupção

No exercício da sua função fiscalizadora a Assembleia Nacional assume a coordenação e direcção do combate às práticas e omissões que possam ser consideradas actos de corrupção ou de fraude, de delito contra o património público, de exercício abusivo de funções públicas, ou quaisquer outras, lesivas dos interesses públicos ou da moralidade da Administração.

Assim, a consolidação do Estado democrático de direito angolano exige a criação de mecanismos que permitam a observância da legalidade, a defesa dos interesses globais do Estado e da sociedade, bem como o estabelecimento da justiça em sentido amplo. Assim, ao abrigo do art.º 88-b) da Lei Constitucional de 1992, aprovou-se a Lei nº 3/96, de 5 de Abril, Lei da Alta Autoridade contra a corrupção.

E) Instrumentos internacionais de combate à corrupção

Além dos instrumentos apresentados nas alíneas acima, o Estado angolano, ao respeitar os princípios da Carta das Organizações das Nações Unidas e a Carta Africana, deve aplicar os princípios que norteiam estas organizações, bem como estabelecer relações de amizade e cooperação com todos os Estados e povos, na base do combate ao terrorismo, narcotráfico, racismo, corrupção e tráfico de órgãos e seres humanos.

No sentido de combater a corrupção o Estado angolano adoptou a Resolução nº 20/06, de 23 de Junho, Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, a Resolução nº 38/05, de 8 de Agosto, Protocolo da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) contra a corrupção e ainda a Resolução nº 27/06, de 14 de Agosto, Convenção da União Africana sobre a prevenção e o combate à corrupção.

Considera-se a corrupção como um fenómeno social que atinge, hoje em dia, foros de verdadeira calamidade nacional e internacional e mina a economia dos Países, mesmo os mais desenvolvidos, e perturba o desenvolvimento sustentado e o Estado de direito.

Estes instrumentos, constituirão, a garantia de que se tratam de documentos vinculativos, geradores de poder coactivo e de sanções para os casos de incumprimento. De outra forma, isto é, sem poder coactivo, reduzir-se-ão a declarações meramente platónicas¹⁴³.

Seguindo a lógica de Montesquieu, todo instrumento de combate à corrupção deixa de ser bom quando mal aplicado.

Apesar dos instrumentos legislativos que se mostram disponíveis, as soluções ao combate à corrupção se mostram insuficientes, dada a exacerbada interpretação do princípio constitucional da presunção de inocência, já que, o regime processual não permite a inversão do ónus de prova, como os adoptados em diversos Estados de inegável tradição democrática.

¹⁴³ Euclides Dâmaso Simões, *Combate à corrupção- A decisiva importância da prevenção e da especialização: O sistema português face à Convenção de Mérida*, in “Polícia e justiça-Revista do Instituto Superior de Polícia Judiciária e Ciências Criminais; série III ano VII”. 2006, p.42.

Na verdade, o controlo e combate da corrupção é sempre tarefa difícil, dadas as dificuldades que normalmente existem para detectar este tipo de actividade, pois os obstáculos são maiores quando as acções envolvem, não apenas um reduzido número de funcionários, mas uma rede institucional de actores.

3.1 O Estado Democrático de Direito e o Ministério Público no Combate à Corrupção

O que vem a ser o Estado democrático de direito, enquanto modelo de configuração do poder político expresso no art.º 2 da CRA?

Trata-se de um Estado de direito material, onde o poder político não está apenas limitado pelo direito que cria (autovinculação ou autolimitação), mas também, deve-se encontrar limitado por normas e princípios que não se encontram na sua disponibilidade relativamente aos quais se subordina (heterovinculação ou heterolimitação).

O Estado democrático de direito, que o art.º 2 da CRA consagra, é um tipo de Estado que possui uma manifestação mais exigente de Estado social, é um Estado social de direito dotado de uma componente política democrática, pois visa implementar uma democracia política, económica, social e cultural, tendo como fim último nos termos do art.º 1 a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Dir-se-á que é um Estado cuja acção se encontra limitada pelo direito, designadamente pelos princípios da constitucionalidade, da divisão de poderes, da legalidade da Administração e da garantia da tutela jurisdicional efectiva.

Como realização de valores (igualdade, liberdade e dignidade da pessoa de convivência humana) o Estado democrático de direito concilia Estado democrático e Estado de direito, porém, não consiste apenas na reunião formal dos elementos desses dois tipos de Estados. Em verdade, revela um conceito novo na medida em que agrega uma componente de mudança de transformação do status quo.

Dá: i) a submissão ao império da lei, que é nota primária de seu conceito, sendo a lei o acto formalmente emanado do poder legislativo, composto de representantes do povo, mas povo-cidadão; ii) divisão de poderes, que separe de forma independente e harmónica os poderes legislativo, executivo e judiciário, como técnica que assegure a

produção das leis ao primeiro e a independência e imparcialidade do último em face dos demais e; iii) enuncia a garantia dos direitos individuais.

São valores que caracterizam a dimensão do modelo democrático desde a sua representatividade política, passando pelo Estado constitucional de direito que é entendido como um conjunto de limites e vínculos impostos para a realização das garantias dos direitos fundamentais de todos os cidadãos.

Cabe razão a Carl Schmitt quando assinala que a expressão Estado de direito pode ter tantos significados distintos como a própria palavra direito. Assim, há um Estado Nacional, Estado Liberal, Estado Social além de outros conforme com o direito natural, direito racional e com o direito histórico¹⁴⁴.

Disso deriva que o Estado de direito, nem sempre caracteriza Estado democrático. Este se funda no princípio da soberania popular, que impõe a participação efectiva e operante do povo na coisa pública, esta participação não termina na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado democrático, mas no seu completo desenvolvimento.

Neste sentido, a confusão entre interesse público e interesse privado é acautelado, protegendo assim o princípio jurídico elementar que em todos e qualquer Estado civilizado impede, que as funções públicas passem ser exercidas por quem nelas está privadamente interessado.

O Estado democrático de direito aparece como a fórmula institucional, para o crescente processo de despersonalização e institucionalização jurídica do poder, abrindo as perspectivas de realização social profunda pela prática dos direitos sociais que ela inscreve e pelo exercício dos instrumentos que oferece à cidadania, que possibilita concretizar as exigências de um Estado de justiça social fundado na dignidade da pessoa humana.

Em bom rigor, o Estado democrático de direito não designa só uma forma de Governo, mas deve ser entendido como regime político, forma de vida e um processo que incorpora conteúdos enriquecidos de novos valores, como certo amadurecimento

¹⁴⁴ Carl Schmitt, *Legalidad y legitimidade*: tradução de José Díaz Garcia. 2004, p.16

cultural, determinando assim o nível de desenvolvimento económico, de educação do povo e outros requisitos que acabam por romper com a antítese de uma democracia como algo somente acessível às elites.

Ele responde à luta contra o poder absoluto e os privilégios que caracterizam uma classe social, pois surge para limitar o arbítrio do poder político, dando assim uma estabilidade jurídica e garantias individuais, submetendo todos os governantes e governados à lei (princípio da legalidade). Neste sentido o Estado democrático de direito não é mais do que a dupla sujeição do direito ao direito, gerada pela dissociação entre vigência e validade, entre forma e substância, entre legitimação formal e legitimação substancial ou, se quisermos, entre a racionalidade formal e a racionalidade material weberiana¹⁴⁵.

Dada a conjuntura política e jurídica que Angola vem apresentado, ou seja, apesar dos quarenta (40) anos de independência, o Estado angolano ainda se apresenta numa fase embrionária do desenvolvimento da vida democrática. Uma vez que, pós independência Angola viveu vinte e sete (27) anos de guerra civil em que prevaleceu a lei marcial, pelo que passado catorze (14) anos de paz, todas as instituições democráticas actualmente existentes não se encontrarem suficientemente sedimentadas.

Todavia, deve-se, pois, destacar a relevância da lei no Estado democrático de direito, não apenas quanto o seu conceito formal de acto jurídico abstracto, geral, obrigatório e modificativo da ordem jurídica existente, mas também quanto à sua função de regulamentação fundamental, produzida segundo um procedimento constitucional qualificado. Não podendo o Estado ficar limitado a um conceito de lei como o que vigorou no Estado de excepção, pois ele tem de estar em condições de realizar, mediante a lei intervenções que impliquem directamente uma alteração na situação da comunidade.

Como a cristalinidade da água que brota do rio, o Estado democrático de direito pode abrir-se para as transformações políticas, económicas e sociais que a sociedade angolana requer, elevando a lei de importância, na medida em que, sendo fundamental a

¹⁴⁵ Luigi Ferrajoli, *O Estado constitucional de direito hoje: O modelo e a sua discrepância com a realidade*. Tradução de Eduardo Mia Costa, in “Revista do Ministério Público nº67-AnoXVII”. 1996, p.49.

expressão do direito positivo, a constituição caracterizar-se-á como conteúdo necessário a transformação da sociedade, impondo mudanças sociais democráticas, garantindo a sobrevivência de valores socialmente aceites.

Onde se cruzam então o Estado democrático de direito e o Ministério Público no combate à corrupção?

O princípio da legalidade é um princípio basilar do Estado democrático de direito. E da essência do seu conceito subordinar-se à constituição e fundar-se na legalidade democrática. E instalado a partir da ordem constitucional o que eleva-o a órgão constitucional, o Ministério Público assume um papel determinante no controlo da defesa da legalidade democrática, bem como a fiscalização da actividade da administração pública, erigindo-se em instrumento constitucional protector e garantidor dos direitos fundamentais, assim como da própria operatividade do princípio da moralidade administrativa.

O Ministério Público alcançou uma posição jurídico-constitucional de importância medular para a sociedade enquanto instrumento de garantia e de equilíbrio à ordem jurídica e ao regime democrático.

Compreende-se que o recurso institucional ao sistema constitucional angolano, que assenta necessariamente na independência e autonomia do Ministério Público, que poderá permitir uma mudança na questão da representatividade, fundamentando, assim, uma nova forma da representação e da democracia.

É um instrumento permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis¹⁴⁶.

Dentre as funções constitucionais descritas no art.º186 da CRA o Ministério Público destaca-se em representar o Estado, defendendo a legalidade democrática e o interesse que a lei determina, promovendo o processo penal e exercer a acção penal.

¹⁴⁶ Augusto Vicente Paludo, *Administração pública: Teoria e mais de 500 questões*. 2010, p.328.

O Ministério Público tem um lugar institucional e as suas atribuições justificam ou devem justificar os rumos que estão traçados na estrutura do Estado, reflectidas nas suas atribuições e responsabilidades.

Nota-se a grandeza da tarefa constitucional do Ministério Público enquanto instrumento de garantia de todo o sistema constitucional. Se com a corrupção generalizada e os padrões éticos comprometidos, a busca do ideário Estado democrático de direito tornar-se-á longa. Sendo preponderante nessa construção a actuação garantidora do Ministério Público, no sentido da efectivação prática dos princípios e garantias constitucionais.

O Ministério Público, apesar de não ser um órgão de soberania como no caso do executivo, legislativo e judicial, consolida o caminho da ordem democrática, sendo que representa o Estado como o seu advogado, o Estado como parte no processo, o Estado que acusa ou defende.

Nos termos do art.º 185/n.ºs. 1 e 2, o Ministério Público é um órgão autónomo, esta autonomia revela-se ao poder judicial bem como ao poder executivo. Trata-se de um agente da lei e não de poder executivo, constituindo assim um fiscal da constitucionalidade, nomeadamente na aplicação da lei pelos tribunais, defensor da legalidade democrática bem como patrocinador dos interesses difusos dos direitos fundamentais.

Neste contexto, pode ser considerado como instrumento decisivo de garantias próprias da ordem jurídica fundamental extensiva a todos os poderes e instituições. Pois, a autonomia com que age, apenas vincula os critérios de legalidade e de objectividade, o que reforça a sua inserção e a sua autoridade e consequentemente, o dever de assegurar uma justiça independente, constituindo uma garantia para os cidadãos, essencial a um Estado de direito¹⁴⁷.

A legitimidade da acção do Ministério Público, na determinação, selecção e conformação dos factos e casos a levar a julgamento, pressupõe não só a própria escolha

¹⁴⁷ Arménio Sottomayor, *O estatuto do Ministério Público*, in “Revista do Ministério Público nº70- Ano XVIII”. 1997, p.61.

dos factos e provas, mas também como a imputação legal que tem de ser avaliada, unicamente, em função de princípios de objectividade e imparcialidade¹⁴⁸.

Além dos órgãos singulares no combate à corrupção, a actuação do Ministério Público visa assegurar que a actuação Administrativa ocorra em conformidade com as normas, respeito dos direitos dos administrados, e que haja prestação de contas dos recursos utilizados.

Nenhuma outra legitimidade, ou critério deverá ser utilizado para justificar a acção do Ministério Público se não resultar da necessidade de criação de um instrumento imparcial encarregado de assegurar, no seio do poder judicial e através de um poder de iniciativa, o princípio constitucional da igualdade dos cidadãos.

A necessidade do Ministério Público intervir no combate à corrupção, assume a sua tarefa de defesa da legalidade democrática, e necessidade da sua responsabilidade no exercício das suas competências de fiscalização da legalidade administrativa, em prol dos interesses colectivos difusos.

Apesar das limitações aparentes que o Ministério Público apresenta, não há dúvidas de que, enquanto instituição autónoma, o Ministério Público vê-se obrigado a um aprofundamento da reflexão sobre a sua posição na organização política do Estado angolano e sobre o papel que deve cumprir no processo de combate à corrupção, bem como na consolidação da democracia.

Nos termos do art.º 36-da Lei 22/12, de 14 de Agosto, alínea j) O Ministério Público instaura processo, após apuramento de indícios de eventual veracidade dos factos que revelem improbidade, mediante participação de qualquer pessoa, singular ou colectiva, nos termos da lei; l) após investigação dos actos de improbidade, pode o Ministério Público dar a conhecer ao Tribunal de Contas da existência de factos do seu interesse; m) e havendo improbidade pode o Ministério Público requerer ao Tribunal competente o arresto preventivo de bens, incluindo o congelamento de contas bancárias do provável agente ou de terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causando danos ao património público.

¹⁴⁸ António Francisco Cluny, *O Ministério Público, o Estado de direito social e a nova criminalidade organizacional: Novo modelo e estatuto*, in “Revista do Ministério Público nº70- Ano XVIII”. 1997, p. 81.

Assim, no estrito cumprimento de sua tarefa constitucional de combater efectivamente o fenómeno da corrupção, o Ministério Público deve estabelecer estratégias de actuação preventivas e repressivas, agindo extrajudicial e judicialmente, buscando relacionar os acontecimentos sociais com a efectividade dos direitos fundamentais.

Sem a compreensão da função do Ministério Público, do seu papel constitucional e sem a definição de estratégia e tática, não há como cumprir as tarefas que ao Ministério Público foram atribuídas pela sociedade, tampouco diminuir a distância entre os planos legais e real, entre a igualdade jurídica formal e as desigualdades socioeconómicas. A falta de norte pode gerar a rotina burocratizada de uma instituição de faz-de-conta¹⁴⁹.

3.1.1 Os Órgãos Primordiais de Combate à Corrupção

Quando o que se perfila é a corrupção abrangente, ela pode destruir toda a lógica do Estado, pervertendo a actividade funcional dos poderes estatais, a todos os níveis.

Não havendo dúvidas que a corrupção é um mal que tende a deteriorar o Estado e prejudicar a execução da actuação administrativa, a par do papel do Ministério Público no combate à corrupção, o País dispõe de órgãos tipicamente burocráticos (no sentido weberiano) distribuídos em poderes diferentes, equilibrados sob a lógica de freios e contrapesos, coerentes com o fundamento do Estado democrático de direito.

Assim, a questão da consolidação do Estado democrático de direito plasmado no art.º 2 da CRA, exige a criação de mecanismos que permitam a legalidade, defesa dos interesses globais do Estado e da sociedade e o estabelecimento da justiça em sentido amplo.

Neste subitem da nossa tese, abordaremos dois órgãos internos de promoção do combate e prevenção da corrupção: O Tribunal de Contas e a Alta Autoridade Contra a Corrupção.

¹⁴⁹ Marcelo Pedroso Goulart, *Ministério Público e a democracia*, in “Revista do Ministério Público nº70-Ano XVIII”. 1997, p. 92.

A) O Tribunal de Contas

A CRA no seu art.º176/nº1 inclui o Tribunal de Contas no elenco dos tribunais, qualificando-o como órgão de soberania.

O Tribunal de Contas adquiriu uma categoria especializada, profundamente diferente dos demais Tribunais em matéria de Competência, uma vez que a CRA no seu art.º 182/nº1 define o Tribunal de Contas como o órgão supremo de fiscalização da legalidade das finanças públicas e de julgamento das contas que a lei sujeita à sua jurisdição.

As atribuições legalmente cometidas ao Tribunal de Contas, no art.º6 correspondem à fiscalização da actividade financeira do Estado e as entidades sujeitas à sua jurisdição (os órgãos de soberania do Estado e seus serviços; os órgãos de Administração central; os governos provinciais; as Administrações municipais e demais órgãos ou serviços da Administração local do Estado, incluindo os fundos autónomos; os institutos públicos e quaisquer outros entes) que a lei determina, com vista a assegurar a legalidade dos actos e dos contratos geradores de despesas ou que representam responsabilidade financeira no art.º2 ambos da Lei nº 13/10, de 9 de Julho Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas.

A afirmação segundo a qual o combate à corrupção é tarefa atribuída ao Tribunal de Contas, não é inteiramente pacífica. Pois, o consenso actual acerca da danosidade e gravosidade de conduta de corrupção é feita pela via penal¹⁵⁰ ou seja, o furto, tráfico de influência, nepotismo, fuga ao fisco, peculato, entre outros vê-se que o seu combate extravasa medidas de competência que o direito atribui ao Tribunal de Contas, já que, grosso modo, O Tribunal de Contas limita-se a fiscalizar a actividade financeira do Estado e demais entidades sujeitas à sua jurisdição.

O art.º 2/nº2 da Lei nº13/10 compreende um vasto universo de entidades, sujeitas à actuação do Tribunal de Contas e, em geral, engloba todas as entidades que tenham a seu cargo a gestão de dinheiros ou valores públicos independentemente da sua natureza jurídica.

¹⁵⁰ Débora Thaís de Mello, *Os bens jurídicos ofendidos pela corrupção e os problemas específicos dos bens colectivos*, in “A corrupção: Reflexos (a partir da lei, da doutrina e da jurisprudência) sobre o seu regime jurídico- criminal em expansão no Brasil e em Portugal”. 2009, p.76.

Apesar de os vários actos e práticas de corrupção representarem matérias típicas em sede de fóruns penais e órgãos policiais próprios, as instâncias de combate à corrupção, numa análise mais aprofundada, leva-nos ao tratamento desta questão para o Tribunal de Contas e reconhecer, assim, o seu papel relevante na matéria.

A título de exemplo, a questão do uso ilegal por parte de governantes, funcionários públicos e agentes de organismos ou agências governamentais do poder político e financeiro, de transferirem renda pública ou privada de maneira criminosa para determinados indivíduos, ou grupos de indivíduos ligados por quaisquer laços de interesses comuns, permite que as leis e as políticas de governo sejam usadas para beneficiar os agentes económicos corruptos e não a população do País como um todo. E como consequência destes actos faz com que a corrupção aumente as pressões sobre o orçamento do Estado, que, em seguida, irão reflectir-se sobre a sociedade com o aumento dos níveis de cobrança de impostos, taxas e tributos.

Neste sentido, o Tribunal de Contas, enquanto órgão jurisdicional de controlo das finanças públicas, é chamado a contribuir para o combate à corrupção através de uma fiscalização efectiva por si realizada aos entes sob sua jurisdição.

A fiscalização da actividade financeira por parte do Tribunal de Contas junto ao Estado e as demais entidades sob sua jurisdição é apresentada nos seguintes modos:

❖ **Poder de fiscalização preventiva art.º 8 da Lei 13/10**

Tem por finalidade verificar se os actos e os contratos estão conforme às leis vigentes e se os encargos deles decorrentes têm cabimentação orçamental; é um poder exercido mediante a concessão ou recusa do visto através de uma declaração de conformidade; assim, os actos e os contratos sujeitos à fiscalização preventiva do Tribunal são juridicamente ineficazes até que se obtenha o respectivo visto (n.ºs 1; 2 e 8).

Esta modalidade de fiscalização preventiva abrange as entidades elencadas no art.º 2/n.º2 da Lei n.º 13/10.

❖ **Poder de fiscalização sucessiva art.º 9 da Lei 13/10**

No âmbito da fiscalização sucessiva, o Tribunal de Contas julga as contas das entidades ou dos organismos sujeitos à sua jurisdição, com a finalidade de apreciar a

legalidade e a regularidade da arrecadação das receitas e das realizações das despesas, bem como dos contratos.

Em sede de fiscalização sucessiva, o Tribunal aprecia a gestão económica, financeira e patrimonial das entidades sujeitas à sua jurisdição; podendo o Tribunal por iniciativa ou por solicitação da Assembleia Nacional realizar inquéritos e auditorias a aspectos determinados da gestão das entidades sujeitas a sua jurisdição, compreendendo, também, a fiscalização do modo como quaisquer entidades dos sectores cooperativos e privados aplicam os montantes obtidos do orçamento geral do Estado, ou com a intervenção do sector público, designadamente através de doação, de empréstimos, de subsídios, de garantias ou avales.

Em bom rigor, os poderes de fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas são bem mais amplos. O que nos permite concluir que a auditoria é o meio fundamental da acção controladora do Tribunal na luta contra a corrupção.

B) Alta Autoridade Contra a Corrupção

A par do Tribunal de Contas, um outro instrumento interno que queremos trazer a debate na questão do combate à corrupção é a Alta Autoridade Contra a Corrupção. Trata-se de um instrumento que tem como função fiscalizar e coordenar a moralização e transparência dos actos da Administração pública e dos respectivos agentes, bem como dos titulares de órgãos de soberania através da obrigatoriedade de declaração dos bens e rendimentos, com intuito de inspirar a confiança dos cidadãos nas instituições públicas.

A Alta Autoridade Contra a Corrupção assume e coordena a direcção do combate contra as práticas e omissões que possam ser consideradas actos de corrupção ou de fraude, de delito contra o património público, de exercício abusivo de funções públicas ou quaisquer outras lesivas do interesse público, ou de moralidade da Administração.

A Lei nº 3/96, de 5 de Abril, (Lei da Alta Autoridade Contra a Corrupção) no seu art.º 2 define a Alta Autoridade Contra Corrupção, como um órgão independente que funciona junto a Assembleia Nacional e tem por objectivo desenvolver acções de prevenção, de averiguação e de participação às entidades competentes, para acção penal

ou disciplinar dos actos de corrupção e de fraude cometidos no exercício de funções administrativas.

Em bom rigor, este órgão centra-se nas acções e omissões praticadas contra o património público, bem como no exercício abusivo das funções públicas e quaisquer outras lesivas do interesse público e ou da moralidade administrativa praticadas pelos agentes da Administração pública, das forças armadas, das forças de ordem interna, das concessionárias de serviços públicos e ou de exploração de bens do domínio público, incluindo as praticadas pelos titulares dos órgãos de soberania (art.º4/nº1) Lei nº 3/96, de 5 de Abril.

Com este órgão, o Estado assumiu a urgência de serem adoptadas medidas excepcionais de combate à corrupção visando dar resposta pronta e completa às preocupações públicas em tal matéria¹⁵¹.

É um organismo dotado de meios de averiguação, livre de formalismo especial, à protecção dos interesses em jogo, mas não podendo, pôr em causa os interesses legítimos e as garantias, direitos e liberdades dos cidadãos (art.º17/nº1) da Lei nº 3/96.

Verificando a admissibilidade legal, a Alta Autoridade Contra a Corrupção promove a realização de inquéritos, sindicâncias, diligências de investigação, para averiguar a legalidade de determinados actos ou procedimentos administrativos; fiscalizar a licitude e a correcção dos actos administrativos que envolvem interesses patrimoniais, nomeadamente, a adjudicação de empreitadas de obras públicas e de contratos de fornecimento de bens e serviços, de aquisição e de alienação de bens patrimoniais ou de pagamentos de indemnizações, de importação ou exportação de bens ou serviços, de outorga ou recurso de crédito e de perdão da dívida bem como acompanhar, sempre que as circunstâncias assim o determinem, o ordenamento de quaisquer processos junto das entidades competentes para o procedimento criminal (art.º 8/ nº 1- b), c) e e)) Lei nº 3/96.

A Alta Autoridade Contra a Corrupção não é um organismo policial ou um órgão judicial, nem uma entidade coordenadora das instâncias inspectivas, pelo que,

¹⁵¹ Fernando Ferreira Lima, *A Alta autoridade contra a corrupção: Contributo Histórico*. Disponível em arturvitoria.org/pag-id=435. A cessado aos 25 de Novembro 2015.

todo o processo de natureza criminal é remetido à Procuradoria da República (art.º 8/nº1-d)) da Lei nº 3/96.

Para o bem e para o mal, o formalismo que rodeia este instrumento pode ser alvo de interpretação frouxa, uma vez que é difícil medir objectivamente a eficácia da Alta Autoridade Contra a Corrupção, já que ao longo dos dezanove anos (19) de vigência, ainda não existe nenhum objecto de matéria ou de actividade processual da Alta Autoridade Contra a Corrupção.

3.2 O Combate Repressivo ao Acto de Corrupção e a Impunidade

De início, cumpre salientar que o garantismo se apresenta na teoria do direito penal como instrumento de protecção dos direitos fundamentais, tanto dos delitos quanto das penas arbitrárias¹⁵². Trata-se de uma compatibilidade entre o aparato repressivo estatal e a concepção garantista do Estado, no que concerne a observância de princípios, direitos e garantias constitucionais.

Todavia, nenhuma garantia sobrevive pela simples inscrição de normas sendo necessária uma constante luta para sua efectivação prática no mundo real, pois um sistema jurídico, ainda que teoricamente seja o mais perfeito, não pode, por si só, garantir coisa alguma.

A força repressiva ao fenómeno da corrupção num Estado de direito deve vir dos tribunais, da justiça, bem como de uma intervenção preventiva do Ministério Público através de acção criminal e civil pública, no interesse do património público (art.º 36-q) Lei da 22/12.

A Convenção das Nações Unidas na luta contra a corrupção, ao obrigar do art.º 36, os Estados partes devem assegurar que haja um ou mais órgãos especializados na luta contra a corrupção, através da aplicação da lei.

Sendo que o Combate à Corrupção tem-se mostrado pouco efectivo, através da actuação dos órgãos especializados para o seu eventual combate, parece-nos inarredável a necessidade de ingerência penal nesta seara.

¹⁵² Dário Ippoliti, *O garantismo de Luigi Ferrajoli*, in “Revista do Estudo constitucionais, hermenêutica e teoria do direito”; traduzido por Hermes Zaneti Júnior. 2011, p.36.

Havendo uma falta de resposta do Estado perante a possível aparência de impunidade, pode constituir muitas das vezes um convite à proliferação de tais condutas.

3.3 O Controlo Social no Combate a Corrupção

O Estado não é, nem pode ser, o único modelo de resposta institucional à corrupção. É saudável que existam alternativas da sociedade civil que escrutinem e pressionem esses organismos a cumprir os seus fins.

Neste contexto, a sociedade civil tem um papel preponderante no combate à corrupção, pois a actuação da sociedade civil é essencialmente preventiva, educativa e a sua eficácia resultará de uma conjugação, de uma série de estratégias em áreas em que, a actuação das autoridades pode ter um papel menos marcante.

A necessidade do controlo social decorre do dever da Administração agir com legitimidade, isto é, de actuar não somente em consonância com a lei, mas também em conformidade com a finalidade e o interesse público correspondente a cada actuação¹⁵³.

A questão do controlo social tem uma função de suma importância para o aprimoramento da Administração pública, ou seja, a função de controlo social, além de englobar a acção fiscalizadora, faz valer, na prática, o devido respeito à lei, bem como insere o dever de boa administração, que nos ensinamentos do constitucionalista Gomes Canotilho, a boa governação deve envolver questões relativas a processos de decisões claras no âmbito das instituições transparentes e responsáveis¹⁵⁴.

A governação responsável faz parte da essência do Estado, pois diz respeito ao desenvolvimento centrado na pessoa humana, sendo imprescindível tanto o respeito pelos direitos sociais fundamentais quanto um sistema de organização transparente e responsável. É nesse sentido que no novo milénio, a constituição passa a ser lei

¹⁵³ Nádia Rezende Faria, *Controlo social e combate à corrupção*, in “Concurso nacional de monografias: Conselheiro Henrique Santillo”. 2013, p.233.

¹⁵⁴ Nádia Rezende Faria, *Controlo social e combate à corrupção*, in “Concurso nacional de monografias: Conselheiro Henrique Santillo”. 2013, p.234.

reguladora em que a boa governação assume a dimensão de Estado constitucional e não apenas Estado administrativo¹⁵⁵.

Sendo o Estado o guardião dos princípios gerais e fundamentais da Administração pública ao prosseguir o interesse público, a transparência constrói uma nova relação Estado-sociedade, na qual prevenção e controlo passaram a ser instrumentos legítimos para consolidar a democracia.

A função essencial do Estado democrático de direito cujo conceito centra-se, principalmente, na união de dois elementos essenciais democracia e direito. Uma vez que o poder emana do povo, que a exerce por meio da representação e da participação directa art.º 3/nº1 da CRA e, além disso, é pautado pelas regras do direito e não da arbitrariedade, isto é, a lei é o instrumento que pode impor obrigações e abstenções.

O controlo é uma importante forma de se exercitar a democracia material, sob os princípios do Estado democrático de direito, isto porque, além de fazer valer a lei, o controlo pode ser instrumento para a legitimação, por parte das instituições democráticas e da sociedade, dos actos governamentais e administrativos¹⁵⁶.

O problema da ineficácia do controlo da corrupção em Angola não é apenas um problema do fraco desempenho dos órgãos constitucionalmente criados, e falta de vontade política, mas de uma cultura cívica e de cidadania.

A corrupção, enquanto fenómeno social, deve ser considerada pela maioria dos cidadãos com um comportamento ou prática desviante que seria aceitável na vida pública, prova deste facto é a quase consensual a “condenação” abstracta do fenómeno da corrupção¹⁵⁷.

Por meio de controlo social, o cidadão participa dos assuntos do Estado, visando a fiscalização, avaliação e correcção dos actos considerados ilegítimos, ilegais ou antieconómicos. Trata-se de uma participação que em bom rigor é entendida como

¹⁵⁵ Nádia Rezende Faria, *Controlo social e combate à corrupção*, in “Concurso nacional de monografias: Conselheiro Henrique Santillo”. 2013, p.235.

¹⁵⁶ Nádia Rezende Faria, *Controlo social e combate à corrupção*, in “Concurso nacional de monografias: Conselheiro Henrique Santillo”. 2013, p.234.

¹⁵⁷ Luís Sousa, *Corrupção*. 2011, p.100.

direito fundamental do cidadão com o intuito de que a rés- pública possa ser, de facto, de todos e para todos.

Uma boa interpretação sistemática do preceito constitucional do art.º3/nº1 da CRA ao garantir que a participação é um verdadeiro direito fundamental. Porque é que os cidadãos não reagem aos actos de corrupção?

Um dos factores explicativos é o facto de a corrupção se tratar de um crime contra o património do Estado, tratando-se de um crime sem vítima em concreto e, outra justificação é o facto de que as pessoas não reagem porque não entendem certas transacções e processos como sendo corruptas.

O baixo nível de literacia e de cidadania activa, faz com que o Estado democrático angolano apresenta uma deficiente qualidade no acesso à informação, elevando assim a co-responsabilização dos cidadãos na ineficácia do combate à corrupção, uma vez que a maioria não compreende o papel que lhe cabe no processo de controlo.

Confunde-se o dever cívico de denúncia com a acusação arbitrária, calúnias e difamação. Esta confusão deriva, por um lado, de uma cultura negativa em relação à denúncia e, por outro lado, de disfunções institucionais, isto é, mecanismos inapropriados e garantias pouco satisfatórias para o denunciante¹⁵⁸.

O nível de literacia baixo e a carência de desenvolvimento (material e humano), permite um maior nível de tolerância da corrupção, existindo assim uma onda de clarificação bastante ténue dos limites entre esfera pública e esfera privada, que dificulta a compreensão e apropriação dos princípios que governam o exercício de uma função pública.

Uma das razões da superioridade da democracia diante do Estado absoluto funda-se sobre a convicção de que o governo democrático poderia finalmente dar vida à transparência de poder, ao poder sem máscara¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Luís Sousa, *Corrupção*. 2011, p.102.

¹⁵⁹ Norberto Bobbio citado por Augusto Vicente Paludo, *Administração pública: Teoria e mais de 500 questões*. 2010, p.178.

A pergunta é: como podem os cidadãos exercer o controlo com objectivo de fiscalizar a execução dos actos administrativos, com vista a exercer o controlo social?

Na verdade, nada pode ser mais transparente do que a criação de portais públicos para a divulgação de informação, ou seja, as informações passam a ser divulgadas em portais públicos, que são portas de entrada na rede mundial para o acesso à internet. Neste portal, qualquer cidadão poderá acompanhar e fiscalizar a execução dos programas governamentais e os recursos transferidos para as Províncias, Municípios, bem como obter informações sobre compras e contratação pública.

Deve existir um espaço para a apresentação de denúncias, relacionadas com o mau uso dos recursos públicos. O portal de transparência é um instrumento que possibilitará o efectivo exercício de controlo social.

Mesmo o cidadão que não disponha de tempo ou conhecimento técnico necessário para a fiscalização e o controlo dos actos do governo e demais informação disponibilizada, a própria disponibilização da informação já se constitui numa espécie de controlo¹⁶⁰, sendo que a CRA no seu art.º 52/nº1 considera que para o cidadão participar na vida política e na direcção dos assuntos públicos, directamente ou por intermédio de representantes, deve ser informado sobre os actos do Estado e a gestão dos assuntos públicos.

A realidade angolana, no entanto, é bastante deficitária no que se refere à transparência. Apesar de existirem meia dúzia de portais ministeriais e governamentais, a maioria dos portais não disponibilizam aos cidadãos qualquer forma de acompanhamento dos planos e acções governamentais.

O controlo social da corrupção é indispensável para que a democracia formal ceda lugar à democracia material, aquela que se sustenta na participação política, com força de influenciar a formulação de políticas públicas.

Em bom rigor, o combate à corrupção não pode estar assente em heróis ocasionais muito menos em impulsos esporádicos. É mais diversificada, planeada e duradoura, promovendo investigação fundamentada sobre o fenómeno.

¹⁶⁰ Augusto Vicente Paludo, *Administração pública: Teoria e mais de 500 questões*. 2010, p.178.

Aos cidadãos e à sociedade civil compete-lhes um papel de intervenção, monitorização e punição eleitoral, ou seja, premiar ou punir um governante nas eleições.

A denúncia e a vigilância da sociedade civil podem ser fundamental para desvendar o pacto oculto que é a corrupção. Assim, a sociedade pode e deve estar na linha da frente, na consciencialização dos actores para o problema da corrupção, na discussão de medidas e estratégias de prevenção e de combate deste flagelo e na monitorização do desempenho das instituições.

A corrupção tende a encerra não apenas um ataque ao património público e ao interesse público, mas também uma agressão aos direitos fundamentais e do Estado democrático de direito.

Deste modo, o controlo social da corrupção torna-se um factor importante para determinar a qualidade da democracia.

IV. Conclusão

Como podemos constatar, os direitos sociais fundamentais surgem de uma combinação instaurada da ordem constitucional liberal e da ordem constitucional social, com bastante relevância para a vida dos cidadãos; têm sido objecto de crescente e cada vez mais intenso debate, pois que estes caminham para a concretização de uma vida digna para a pessoa humana e não para a sua extinção.

Todavia, o impacto da corrupção na efectivação dos direitos sociais em Angola é notório, na medida em que se recebe menos serviços sociais, tais como, educação e saúde; aumentando a mortalidade infantil e reduzindo a expectativa de vida, funcionando assim como uma espécie de imposto, já que, famílias pobres gastam três vezes mais para terem acesso aos serviços sociais do que famílias com poder aquisitivo mais alto.

Sendo certo que o fenómeno da corrupção, pela sua característica, é próprio de espaço de silêncio e poder, os instrumentos de combate não podem redundaram-se em meras declarações, mas em instrumentos cujo combate passa a ser mais eficaz ao crime ou em alterações sociológicas profundas.

Os reflexos da imoralidade administrativa chegam a ser bastante evidentes nos casos de desvio de recursos públicos, levando seus actores a tratarem o público como se fosse privado. Aqui, o bem jurídico tutelado é a Administração pública, o património material e moral do Estado. E nesse aspecto, entende-se que um dos grandes dilemas em volta da corrupção está em não tratá-la como um delito de altíssima gravidade por inexistir violência directa, e pelos seus efeitos serem colectivos e difusos. Isto é, há uma falta de percepção imediata da nocividade da corrupção para o Estado democrático de direito.

Em bom rigor, os efeitos da improbidade administrativa recaem principalmente sobre o fim último da Administração pública, que se traduz na prossecução do interesse público.

A cultura do bem-estar sem esforço ou mérito, passou a ser o desiderato primordial da nação. Em virtude da omissão e da desmoralização estatal, desenvolveu-

se em relação ao ordenamento jurídico-constitucional uma mentalidade de “faz de contas”. Ser honesto é sinónimo de inutilidade, de desventura ou de burrice.

A corrupção deve ser vista como uma patologia de profunda fragilidade institucional, e não como uma determinante básica ou ímpar dos males da sociedade.

Nessa perspectiva, a caminhada em busca do idealizado Estado democrático de direito é longa. E os instrumentos constitucionais angolanos no combate à corrupção, devem ser poderosos, válidos, eficazes e eficientes; tornando-se em ferramentas decisivas na operatividade do princípio (direito e garantia) constitucional da moralidade administrativa, tendo importância vital na conquista e realização do Estado democrático de direito angolano consagrado na CRA.

Há como afirmar que um dos principais desafios com os quais nos deparamos actualmente é o de adoptar um novo activismo judicial, que permite assumir um papel de destaque institucional e permanente no combate à corrupção. Levando a que as instituições do Estado democrático de direito consagradas constitucionalmente, possam, antes tarde do que nunca, tornar tal combate efectivo, possibilitando assim, a implementação de níveis suficiente de justiça social, em outras palavras, a garantia de uma existência digna para todos.

Este é um compromisso de todos, Estado e Sociedade, e o êxito da sua concretização pressupõe a superação das posturas maniqueístas e fundamentalistas, bem como do tão difundido jogo de empurra-empurra, que assola o Estado democrático de direito angolano.

V. Bibliografia

AMARAL, Diogo Freitas do; **TORGAL**, Lino; **MANCHETE**, Pedro de (2011) *Curso de Direito Administrativo Vol. II, 2ª ed.*; Almedina: Coimbra.

ANDRADE, Carlos Alberto Nascimento de de (2005) *Planejamento Educacional, Neopatrimonialismo e Hegemonia Política*; ANNABLUME: São Paulo.

ANDRADE, José Calos Vieira de de (2012) *Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, 5ªed.* ; Almedina: Coimbra.

ANDRADE, José Carlos Vieira de de (2002) *Os Direitos Sociais Como Direitos Fundamentais da Pessoa, in Revista Nova Cidadania- Liberdade e Responsabilidade Pessoal. Ano III, nº 12 Abril/ Junho*: Lisboa.

AVRITZER, Leonardo de (2008) *Corrupção: Ensaios e Críticas*; editora UMFG: Belo Horizonte.

BARBOSA, Ana Carolina Silva de (2005) *O Princípio da Praticidade e uma Análise do Entendimento do Supremo Tribunal Frente aos Princípios da Moralidade e Eficiência Administrativa, In- Revista Internacional de Direito Tributário Vol. III: Janeiro- Junho*; ABDT: Belo Horizonte.

BARBOSA, Roberto Fonseca de (2013) *O Garantismo como Mecanismo de Negação do Simbolismo Constitucional Ante ao Advento do Neoconstitucionalismo Brasileiro, in Tema de Direito Constitucional, Estudo em Homenagem ao Prof. Doutor Carlos Rebelo Júnior*; EVOCATI: Aracaju.

BOBBIO, Norberto de (2000) *Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos, 7ªed. Tradução de Daniela Baccaccia Versiani*; CAMPUS: Rio de Janeiro.

BRUHNS, Hinnek de (2012) *O Conceito de Patrimonialismo e a sua Interpretação Contemporânea, in Revista de Estudos Políticos nº4 de Janeiro*. EHESS/ CNRS, Paris: França.

BURGOA, Elena de (2014) *Outros Desafios no Combate à Corrupção: Reflexos a propósito do Acórdão “ Dorgão e Domingos Correia C. Portugal (tedh 2012), in Os Crimes de Fraude e a Corrupção no Espaço Europeu*; Coimbra editora: Coimbra.

CAETANO, Marcelo de (2003) *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*; Almedina: Coimbra.

CANOTILHO, J. J. Gomes, **MOREIRA**, Vital de (2014) *Constituição da República Portuguesa Anotada. Vol. II, 4ª ed.*; Coimbra editora: Coimbra.

CANOTILHO, José J. Gomes de (2003) *Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7ª ed.*; Almedina: Coimbra.

CARNEIRO, António Vaz de (2007) *O Hospital e a Desumanização, in Humanização da Saúde; Colectânea Bioética Hoje-XIII*; Coimbra editora: Coimbra.

CASARA, Rubens R. R.; **MELCHIOR**, António Pedro de (2013) *Teoria do Processo Penal Brasileiro Vol. I: Dogmática, Crítica e Conceitos Fundamentais*; Lumen júris: Rio de Janeiro.

CLUNY, António Francisco de (1997) *O Ministério Público, O Estado de Direito Social e a Novo Criminalidade Organizada: Novo Modelo Estatuto, in Revista do Ministério Público. Ano XVIII, nº 72. Outubro-Dezembro*.

CORDEIRO, Alexandre Delduque de (2007) *O Princípio da Moralidade Administrativa no Direito Brasileiro: Uma Abordagem Segundo as Transformações da Teoria da Constituição, in- Direito Administrativo Brasil-Argentina: Estudo em Homenagem a Agustin Gordilho*; DelRey: Belo Horizonte.

CORREIA, Joaquim Sérvulo de (1982) *Noções de Direito Administrativo*; Gráfica Ideal das Mercês: Lisboa.

CORREIA, Sérvulo de (1991) *Introdução ao Direito da Saúde, in Direito da Saúde e Bioética*; Lex edições Jurídicas: Lisboa.

CORREIA, Sérvulo de (2012) *Controlo Judicial da Administração e Responsabilidade Democrática da Administração, in Direito Administrativo e Direitos Fundamentais: Diálogos Necessários*; Fórum editora: Belo Horizonte.

CUNHA, Ricardo Alexandre Sousa da; **SERRA**, Sara Alexandra da Eira e **COSTA**, Maria Oliveira de (2012) *Medidas de Combate à Corrupção em Portugal*, in *Book of Proceeding- Tourism and Management Studies International Conference Vol. II*; ESGHT, University of the Algarve.

DUGUIT, Léon de (1997) *Os Elementos do Estado*, 2ª ed. Traduzido por Eduardo Salgueiro; Inquérito editora: Lisboa.

ESTORNINHO, Maria João; **MACIEIRINHA**, Tiago de (2014) *Direito da Saúde*; Universidade Católica editora: Lisboa.

FARIA, Edimur Ferreira de de (2007) *Curso de Direito Administrativo Positivo 6ªed*; DelRey: Belo Horizonte.

FARIA, Nádia Rezende de (2013) *Controlo Social e Combate à Corrupção*. In *Concurso Nacional de Monografias- Conselheiro Henrique Santillo*: Goiás

FERREJOLI, Luigi de (1996) *O Estado Constitucional de Direito Hoje: O Modelo e a sua discrepância com a Realidade*. Tradução de Eduardo Mia Costa. *Revista do Ministério Público*. Ano XVII, nº 67. Outubro-Dezembro.

FILGUEIRAS, Fernando de (2008) *Corrupção, Democracia e Legitimidade*; Editora ufmg: Belo Horizonte.

FINZA, César; **SÁ**, Maria de Fátima Freire de; **NEVES**, Bruno Torquato de Oliveira de (2007) *Direito Civil: Actualidade II- Da Autonomia Privada nas Situações Jurídicas Patrimoniais e Existenciais*; DelRey: Belo Horizonte.

GOULART, Marcelo Pedroso de (1997) *Ministério Público e Democracia*, in *Revista do Ministério Público*. Ano XVIII, nº 70.

GOUVEIA, Jorge Bacelar de (2011) *Manual de Direito Constitucional*, 4ªed. Vol. I; Almedina: Coimbra.

GOUVEIA, Jorge Bacelar de (2014) *Direito Constitucional de Angola*; IDILP: Lisboa/Luanda.

IPPOLITO, Dário de (2011) *O garantismo de Luigi Ferrajoli. Traduzido por Hermes Zaneti Júnior, in Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD) Janeiro- Junho*: Università di Roma, Itália.

KELSEN, Hans de (1976) *Teoria Pura do Direito, 4ª ed. Traduzido por João Baptista Machado*; Arménio Amado-Editor: Coimbra.

KRUEGER, Antónia Lélia Neves Sanches de (2005) *Efectivação do Direito à Saúde Através da Acção Civil Pública, in Arbitragem Nacional e Internacional: Progressos Recentes*; DelRey: São Paulo.

LEAL, Rogério Gesta; **SILVA**, Lanaiê Simonolli da de (2014) *Múltiplas Faces da Corrupção e Seus Efeitos na Democracia Contemporânea*; EDUNISC: Santa Cruz.

LIMA, Cítia Zaira Messias de de (2006) *Moralidade Administrativa, in- Sociedade Democrática, Direito Público e Controlo Externo*; TCU: Brasília.

LIMA, Rogério Madeiros Garcia de de (2005) *Direito Administrativo e o Poder Judiciário, 2ªEdi*; DelRey: Belo Horizonte.

LIVIANU, Roberto de (2007) *Corrupção e Direito Penal: Um diagnóstico Penal*; Coimbra Editora: Coimbra.

LOPES, José Mauraz de (2011) *O Espectro da Corrupção*; Coimbra editora: Coimbra.

MACHADO, João Baptista de (2008) *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador, 17ªed*; Almedina: Coimbra.

MACHADO, Pilar Baylina; **NUNES**, Rui de (2007) *Diagnostico da Qualidade dos Serviços Públicos de Saúde, in Humanização da Saúde; Colectânea Bioética Hoje-XIII*; Coimbra editora: Coimbra.

MAIA, Gretha Leite de (2011) *Revestindo Quatro Categorias Fundamentais: Estado de Direito, Estado Liberal, Estado Social e Democracia*; Revista de Programa de Pós-Graduação da UFC.

MALTEZ, José Adelino de (12/04/2009) *Tópicos Jurídicos e Políticos, maltez.info/aaanetnovabiografia/conceitos/legitimidade.htm*. A cessado aos 9/10/2015.

MIRANDA, Jorge de (1996) *Ciência Política: Formas de Governos*; Artes Gráficas: Lisboa.

MIRANDA, Jorge de (2005) *Teoria do Estado e da Constituição*; Editora Forence: São Paulo.

MIRANDA, Jorge de (2007) *Manual de Direito Constitucional, Tomo VII: Estrutura Constitucional da Democracia*; Coimbra editora: Coimbra.

MIRANDA, Jorge Miranda; **MADEIRO**, Rui de (2007) *Constituição Portuguesa Anotada, Tomo III*; Coimbra Editora: Coimbra.

MONTEIRO, Agostinho Reis de (1994) *Direito à Educação*; Universidade de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais.

MONTEIRO, Agostinho Reis de (2004) *Direito das Crianças: O Novo Direito à Educação da Criança*; Coimbra editora: Coimbra.

MORAIS, Paulo de (2013) *Da Corrupção à Crise: Que fazer?*; Gravida: Lisboa.

MOREIRA, Adriano de (2014) *Ciência Política, 6ª ed.*; Almedina: Coimbra.

MOREIRA, Isabel de (2007) *A Solução dos Direitos: Liberdades e Garantias dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais na Constituição Portuguesa*; Almedina: Coimbra.

NETO, Eurico Bitencourt de (2005) *Improbidade Administrativa e Violação de Princípios*; DelRey: Belo Horizonte.

NETO, Ubirajara Coelho de (2013) *Temas de Direito Constitucional*; Printend: Brasília.

NOVAIS, Jorge Reis de (2006) *Contributo Para Uma Teoria do Estado de Direito*; Almedina: Coimbra.

NOVAIS, Jorge Reis de (2010) *Direito Sociais: Teoria Jurídica dos Direitos Sociais Enquanto Direitos Fundamentais*; Coimbra editora: Coimbra.

NOVAIS, Jorge Reis de (2011) *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*; Coimbra editora: Coimbra.

NOVAIS, Jorge Reis de (2014) *Em Defesa do Tribunal Constitucional: Respostas aos Críticos*; Almedina: Coimbra.

NUNES, Rui; **MELLO**, Helena de (2007) *A Nova Carta do Direito do Utente dos Serviços de Saúde, in Humanização da Saúde; Colectânea Bioética Hoje-XIII*; Coimbra editora: Coimbra.

OTERO, Paulo de (2009) *Instituições Políticas e Constitucionais, Vol. I*; Almedina: Coimbra.

OTERO, Paulo de (2013) *Manual de Direito Administrativo Vol. I*; Almedina: Lisboa.

PALUDO, Augustos Vicente de (2010) *Administração Pública*; Elsevier Editora: Rio de Janeiro.

PANONT, Denise Aparecida Cavallini, **PANONT**, Valdir de (2014) *Estado Patrimonial, Fundamentação a Partir das Categorias Weberianas, in Ciência e Humanidades- Revista FACNOPAR; Vol. V- nº1- Janeiro a Julho*. Universidade Estadual de Londrina, Brasil.

PASQUINO, Gianfranco de (2010) *Curso de Ciência Política. Traduzido por Ana Sassetti da Mota*; Principia- Cascais: Lisboa.

PEREIRA, William Eufrásio Nunes de (2004) *Do Estado Liberal ao Neoliberal; Interface-Natal/ RN- V.I nº1 Janeiro/ Junho*: São Paulo.

PINTO, Mário Fernando de Campo de (2008) *Sobre os Direitos Fundamentais de Educação: Crítica ao Monopólio Estatal na Rede Escolar*; Universidade Católica Editora: Lisboa.

QUEIROZ, Cristina de (2006) *O Princípio da não Reversibilidade dos Direitos Fundamentais Sociais: Princípios Dogmáticos e Prática Jurisdicional*; Coimbra editora: Coimbra.

QUEIROZ, Cristina de (2014) *O Tribunal Constitucional e os Direitos Sociais*; Coimbra editora: Coimbra.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco de (2012) *O Regime Jurídico do Direito à Educação na Constituição Brasileira de 1988, in Direito Constitucional e Justiça Constitucional: Estudo de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda Vol. III*; Coimbra editora: Coimbra.

Relatório da Transparency International, disponível
www.transparency.org/topic/detail/health. A cessado aos 29/07/2015.

SADEK, Maria Tereza Aina de (2010) *O Sistema de Justiça; Centro Edeistein de Pesquisa Sociais*; Rio de Janeiro.

SAMPAIO, Jorge Silva de (2014) *O Controlo Jurisdicional das Políticas Públicas de Direitos Sociais*; Coimbra editora: Coimbra.

SILVA, Eugénio Adolfo Alves da de (2004) *VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais: A Questão Social do Novo Milénio- Direito à Educação e Educação Para Todos Numa Sociedade em Desenvolvimento: Caso Angola*; Universidade Coimbra.

SILVA, Jorge Pereira da de (2002) *Direitos Sociais e Reformas do Estado Previdência, in Liberdade e Responsabilidade Pessoal, Revista Nova Cidadania: Ano III, nº12 Abril/Junho*; Lisboa.

SIMÕES, Euclides Dâmaso de (2006) *Combate à Corrupção- A Decisiva Importância Prevenção e da Especialização: O Sistema Português face à Convenção de Mérida, in Revista do Instituto Superior de Polícia Judiciária e Ciências Criminais. III Série nº 7. Janeiro-Junho*; Coimbra Editora: Coimbra.

SOTTOMAYAR, Arménio de (1997) *O Estatuto do Ministério Público, in Revista do Ministério Público. Ano XVIII, nº 72. Outubro-Dezembro*.

SOUSA, Luís de (2011) *Corrupção*; FFMS: Lisboa.

SOUSA, Marcelo Rebelo de; **MATOS**, André Salgado de de (2006) *Direito Administrativo: Introdução e Princípios Fundamentais, 2ª ed.*; Dom Quixote: Lisboa.

STAFFEN, Márcio Ricardo de (2015) *Estado, Constituição e Juizados Especiais Federais*; Lumen Juris: Rio de Janeiro.

STAFFEN, Márcio Ricardo de (2015) *Estado, Constituições e Juizados Especiais Federais*; Lumen Júris: Rio de Janeiro.

TOMAZELI, Luiz Carlos de (2012) *Entre o Estado e a Democracia Directa: A Busca de um Novo Contrato Social*; ediPUCRS: Porto Alegre.

VAN-DÚNEN, José Octávio Serra de (2012) *Falando em Corrupção... Malefícios Evitáveis? In: Sociedade e Estado em Construção: Desafios do Direito e da Democracia em Angola*; Almedina: Coimbra.

ZEPPELIUS, Reinhold de (1997) *Teoria Geral do Estado, 3ªed. Tradução de Karin Praefke e Aires Coutinho*; Fundação Calouste Gulbenkian: Lisboa.